



## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/43985>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

# OPENBAAR **BESTUUR**

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID  
ORGANISATIE & POLITIEK

Ongewenste effecten dualisering

CDA-huis van Thorbecke

Regionalisering ruimtelijke ordening



1009471

# **Omslag II Advertentie**

# Inhoud

Wat waren we trots op de boreling, het Elzinga-kindje. Elke gemeente en elke provincie mocht er een hebben, adopteren zelfs en opvoeden. Het dualisme moest de oogappel van bestuur en volksvertegenwoordiging worden. Er werd zelfs een aparte kamer voor de nieuwkomer ingeruimd – de griffie – bevolkt met allerlei dienaren om het groeiproces van de kleine te bevorderen, met een ambtelijke *au pair* aan het hoofd. Het zou het boegbeeld, de mascotte zelfs, van de politiek worden. Maar hoe gaat het nu met het kind? Voelt het zich niet verweesd in al die politieke drukte? Is het de periode van groei, ontwikkeling en rijping voorbij of zit het nog in de pubertijd en wat gaat het doen als het eenmaal groot en zelfstandig is? Deskundige raad in deze *Openbaar bestuur*, uw bestuurlijke pedagoog.

Hoofdredacteur

*Openbaar bestuur* interactief! Wilt u reageren, klik dan: [ob@kluwer.nl](mailto:ob@kluwer.nl).

## Column 11

Prof. dr. H. Reynaert & prof. dr. C. Devos  
't Westvlams Gemiengeld Vintekoer

## Een brok historie 31

Mr. P.F. van Oosten de Boer

Het vraagstuk van De Toekomst

## Boeken 32

## Register 2007 39

## Dualisering zet statenleden op verkeerde been 2

Prof. dr. M. Herweijer

De wetgever heeft aan het provinciebestuur belangrijke plantaken op het terrein van ruimtelijke ordening, infrastructuur en ecologische hoofdstructuur toegekend. Van de in 2003 met veel applaus ingevoerde dualisering gaan echter ongewenste effecten uit.

## Het CDA-huis van Thorbecke 8

Dr. J. Drentje

De auteur bespreekt het lentenummer van *Christen Democratische Verkenningen*, dat geheel was gewijd aan een evaluatie van de indeling van het openbaar bestuur in drie lagen: rijksoverheid, provincie en gemeente.

## Regionalisering ruimtelijke ordening 12

Mr. dr. F.H. Kistenkas

Binnen afzienbare tijd zal er een geheel vernieuwde Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn. In plaats van een vereenvoudiging, is het aantal instrumenten verveelvoudigd. De ruimtelijke ordening zal sterk regionaliseren.

## De vloeibare regio 18

Drs. F. Soeterbroek

De discussie over het organiseren van het bestuur in de regio is tot de zoveelste (anti)climax gekomen met het aanwijzen van een minister voor de Randstad.

## Vragen voor parlementaire enquête Irak 24

Drs. L. Wecke

Er zijn voldoende redenen de toenmalige argumentatie waarmee de Nederlandse regering haar jawoord gaf aan de door de Verenigde Staten geïnitieerde aanval op Irak, aan een parlementaire enquête te onderwerpen.

## Gemeenten en het regisseren van betere tijden 28

Dr. C. Baaijens, drs. I. Spuesens, drs. M.C. Beens, mr. A.S. Dhoen & M. van Duuren MA

In de meeste gemeenten vinden bijna alle economische activiteiten tussen 9:00 uur en 17:00 uur plaats. Hoe kan de gemeente ervoor zorgen dat er flexibele tijden voor allerlei voorzieningen komen?

## Los in het politieke zadel 34

Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand

In de serie 'De laan uit' is dit jaar aandacht besteed aan het gedwongen vertrek van bewindsliden uit de Nederlandse politiek na de Tweede Wereldoorlog. Wat zijn de achtergronden van dit gedwongen vertrek?

**Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek**, Jaargang 17, Nummer 12, december 2007. Verschijnt 11 maal per jaar. **Hoofdredacteur** Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel **Redactie** Dr. P. Castenmiller, Drs. C.M.T. van Vliet **Eindredacteur** R.H. Roelen **Uitgever** Marjolijn Voogel **Redactiesecretaris** Josien Beele **Redactieadres** Kluwer bv, t.a.v. J. Beele, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn, Telefoon (0172) 46 64 05, Fax (0172) 46 65 77, E-mail: [jbeele@kluwer.nl](mailto:jbeele@kluwer.nl). Richtlijnen voor auteurs kunnen worden opgevraagd bij de redactiesecretaris. Alle artikelen in dit tijdschrift zijn op persoonlijke titel geschreven. **Advertenties** Jan-Willem Hulst, telefoon 0172-466 603, fax 0172-466 639, E-mail: [advertenties-bb@kluwer.nl](mailto:advertenties-bb@kluwer.nl) **Abonnementen** € 159,- per jaar; studenten € 79,50. Telefoon (0570) 67 33 44, E-mail: [info@kluwer.nl](mailto:info@kluwer.nl). Abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk 3 maanden voor het einde van de abonnementsperiode worden opgezegd. Bij niet-tijdig opzeggen wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd. Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen. Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer B.V., gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 6 januari 2003 onder depotnummer 3/2003. Een exemplaar van deze voorwaarden zal op eerste verzoek gratis worden toegezonden.

**Basisvormgeving** (M/V) ontwerp, [www.mv-ontwerp.nl](http://www.mv-ontwerp.nl) **Opmaak** VerheulCommunicatie.com Alphen aan den Rijn.

ISSN 0925-7322

Nederlands  
**uitgeversverbond**  
Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

# Dualisering zet statenleden op verkeerde been

**In 1998-2002 heeft de wetgever dualisering gepresenteerd als passend antwoord op een veronderstelde futloosheid van de gemeentelijke democratie. Centrale gedachte achter de aanpassing van de Gemeentewet in 2002 was dat, wanneer in de raadszaal grondig en serieus over programmabegroting, bestemmingsplannen en lokale verordeningen wordt gedebatteerd, burgers beter over het grote belang van gemeentelijke besluiten worden geïnformeerd. Zo kan de vermeende kloof tussen burger en bestuur worden verkleind.**

**O**m de openbare beraadslaging in de raadszaal meer diepgang te geven, heeft de wetgever diverse procedurele maatregelen genomen. We noemen vier van deze aanpassingen.

Er is een formele scheiding gekomen tussen de kaderstellende en controlerende volksvertegenwoordiging enerzijds en het beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende bestuurscollege anderzijds. Het woord dualisme slaat op deze twee-eenheid.<sup>2</sup> De volksvertegenwoordiging heeft voortaan een eigen ambtelijk griffier met beperkte staf. Het hoofd van het uitvoerend ambtelijk apparaat, de directeur-secretaris, beperkt zich tot ondersteuning van het bestuurscollege.

Er is een nieuw stelsel van financiële planning en control. Voortaan staan de hoofdlijnen voor het volgende jaar in de programmabegroting en de details en kleine lettertjes in de productenraming. De volksvertegenwoordiging moet de programmabegroting vaststellen, het bestuurscollege stelt de productenraming vast. Alleen wanneer volksvertegenwoordigers daar expliciet om vragen, kunnen zij posten van de productenraming amenderen. Overigen hebben veel statenleden de afgelopen collegeperiode geen productenraming

of productenrealisatie onder ogen gehad.

Het externe financiële toezicht – voorzover dat in 2002 nog werd uitgeoefend – is verder afgezwakt en deels vervangen door een eigen rekenkamer (commissie), een uitbreiding van het accountantstoezicht naar de rechtmatigheid van besluiten en een oproep van de wetgever binnen het eigen ambtelijk apparaat vaker doelmatigheidsonderzoek te houden.<sup>3</sup>

Een provincie is geen gemeente. In tabel 1 worden drie verschillen genoemd. Toch is er op de valreep in 2001/2002 van alles in het werk gesteld om ook de Provinciewet naar het dualistisch ideaal te modelleren. In het voorjaar van 2003 kwam een eerste cohort statenleden voor vier jaar onder de tucht van het dualisme. We zijn nu vier jaar verder; de kruitdampen zijn opgetrokken, er ligt al geruime tijd een officiële evaluatie.<sup>4</sup> Ook anderen hebben zich over de kwaliteit van het provinciebestuur gebogen.<sup>5</sup> Het wordt tijd de balans op te maken: hebben statenleden dankzij de dualisering meer greep?

Ik val met de conclusie in huis: de specifiek voor het gemeentebestuur ontwikkelde dualisering zet

[1] Met dank aan Pim Praat, Jan Lunsing en Albertjan Tollenaar.

[2] Staatscommissie dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga), *Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2002.

[3] Bedoeld wordt het interne doelmatigheidsonderzoek ex artikel 217a Provinciewet en artikel 213a Gemeentewet. Uit onderzoek van de Bestuursacademie Nederland blijkt dat slechts de helft van de gemeenten intern doelmatigheidsonderzoek uitvoert. H. Witjes en P. Ritzen, *Onderzoek Invoering Collegeonderzoeken*, Bestuursacademie Nederland, 2006. Voor provincies geldt dezelfde conclusie: Randstedelijke Rekenkamer, *Kennis van eigen kunnen*, rapport Zuid-Holland, Amsterdam, 2006.

[4] Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering, *Zonder wrijving geen glans*, Den Haag, 2005.

[5] Klaartje Peters, *Het opgeblazen bestuur: een kritische kijk op de provincie*, Boom, Amsterdam 2007 en P. Praat, *De spelers op het middenveld: een bestuurskundige doorlichting van de waterketen en de jeugdzorg*, Stibabo, Breda, 2005.

**Tabel 1: Drie verschillen tussen provincies en gemeenten**

	Provincie	Gemeente
<b>Takenpakket</b>	relatief veel autonome taken; medebewindstaken plannend van aard; uitvoering buiten de deur geplaatst: regietaak is primair	relatief veel uitvoerende, dienstverlenende taken; veel medebewind; weinig autonome taken; regietaak nog beperkt
<b>Financieel profiel</b>	vaak begrotingsoverschot, veel reserves, relatief veel investeringen en kapitaaluitgaven	vaak rekeningstekort, kleine eigen reserves, vooral lopende uitgaven, relatief weinig kapitaaluitgaven en investeringen
<b>Politiek profiel</b>	geen klachten, weinig bezwaren, vrijwel geen beroepszaken, geen media-aandacht: nauwelijks burgerfeedback, behalve bij plan tot gemeentelijke herindeling	veel inspraak, bezwaar, klachten, beroepszaken, media-aandacht: voortdurende burgerfeedback

statenleden op het verkeerde been. Ter onderbouwing van deze conclusie worden de volgende vier vragen beantwoord.

- is de programmabegroting geschikt voor het voeren van regie over nageschakelde uitvoeringsinstanties en voor besluitvorming over locaties, investeringen en kapitaaluitgaven?
- biedt het duale stelsel voldoende weerstand tegen de natuurlijke tendens van volksvertegenwoordigers tot overvraging van beleid?
- wie beslist na de dualisering over de belangrijkste subsidiebesluiten en hoe houden statenleden greep op majeure besluiten over het ambtelijk apparaat?
- hoe gaan statenleden om met de degelijke rapporten van de externe, interprovinciale rekenkamers?

Na de vier vragen beantwoord te hebben wordt meer aandacht gegeven aan de kerntaken van de provincie. Het statenlid moet de aandacht ook willen richten op details, zelfs als deze niet cruciaal zijn (want, of ze cruciaal waren, weten we pas achteraf en dan is het meestal te laat er nog wat aan te doen). De strekking van de aanbevelingen is dat de provincie haar zelfvertrouwen herwint en – net als vroeger – koerst op *duurzame planning* en *betrokken regie*. Statenleden moeten niet meer navelstaren naar integraliteit op korte termijn en naar kunstmatig ‘smarte’ indicatoren.

### Visie en regie

Voor de dualisering van 2003 werd in de twaalf provinciehuizen weinig aandacht aan de begrotingen en jaarrekeningen besteed. De meeste jaarrekeningen vertoonden gewoontegetrouw een overschot en de provinciale reserves konden en kunnen nog steeds een stootje hebben. De provinciale exploitatie is betrekkelijk ongevoelig voor de conjunctuur.<sup>6</sup> Politiek gevoelig zijn vooral de (grond)aankopen (EHS), investeringen, majeure subsidies en kapitaaluitgaven (infrastructuur). Statenleden bediscussiëren de kapitaaluitgaven voor de ecologische hoofdstructuur, de natte en droge infrastructuur vooral aan de hand van sectornota's (bijvoorbeeld: het provinciale verkeers- en vervoersplan). Over de voortgang van deze investeringen wordt buiten de financiële jaarrekening om in afzonderlijke sectorverslagen gerapporteerd, bijvoorbeeld ‘de staat van de natuur’.

De taken die de wetgever aan de provincie heeft opgedragen, hebben betrekking op kaderstelling met gevolgen op lange termijn voor onderwerpen als infrastructuur, ruimtelijke ordening, behoud cultureel erfgoed en EHS. Het statenlid dat via de

ze medebewindsbevoegdheden aan het welzijn van de eigen provincie wil bijdragen, richtte zich vóór 2003 op inhoud en voortgang van het integrale omgevingsplan (voorheen: het streekplan).

Bij *gemeenten* liggen deze zaken anders. Gemeenten hebben een pittige exploitatielast met diverse, door de rijksoverheid voorgeprogrammeerde taken als afvalinzameling, bijstandsverlening, bevolkingsadministratie, afgifte identiteitsbewijzen en

## Vóór de dualisering van 2003 werd in de twaalf provinciehuizen weinig aandacht aan de begrotingen en jaarrekeningen besteed

vergunningverlening (van parkeren tot bouwen). Hoewel de VNG dat liever niet hoort,<sup>7</sup> is de gemeente mede door de aanhoudende decentralisatie van taken als het eerste loket van de Haagse ministeries te beschouwen.

Het gebrek aan gemeentelijke autonomie is niet het gevolg van de intensieve controle door de rijksinspecties, het opinieklimaat is sinds Balkenende-1 gericht op de afschaffing van interbestuurlijk toezicht. Het gebrek aan gemeentelijke beleidsvrijheid is vooral de grote wens van *koning burger*. Veel burgers begrijpen niet dat het tarief voor paspoort of parkeerplaats in Nijefurd anders kan uitvallen dan dat voor een vergelijkbare dienst in Reiderland.

Gelet op de sterk gestandaardiseerde gemeentelijke diensten is het handig dat de programmabegroting tegenwoordig kengetallen over volume, soorten en doorlooptijden bevat. Dankzij deze informatie over de drie w's<sup>8</sup> geeft de programmabegroting raadsleden greep op de kwaliteit van de lokale dienstverlening. Burgers trekken raadsleden aan hun jasje wanneer de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening tekortschiet.

Voor besluiten over gemeentelijke kapitaaluitgaven zijn de (paragrafen 3, 4 en 7 van de) programmabegrotingen overigens niet geschikt. Daarom leggen veel gemeentebesturen hun voorgenomen kapitaaluitgaven voor infrastructuur en wijkuitleg op een ander moment en in een ander kader (via een exploitatieopzet of meerjarig onderhoudsplan) aan de raad ter vaststelling voor.<sup>9</sup>

### Regietaken

Ter verwezenlijking van hun autonome taken voeren provincies de *regie* over een groot aantal uitvoeringsinstanties.<sup>10</sup> Het favoriete bestuursinstrument is de subsidie. De feitelijke dienstverlening

[6] De gemeentelijke bijstandsuitgaven zijn wel gevoelig voor de conjunctuur.

[7] In recente publicaties van de VNG wordt het rapport van de commissie Gemeentewet-Grondwet, *De eerste overheid*, Den Haag, VNG, juni 2007, waarin de gemeentelijke autonomie wordt bezongen, met bijna heilig ontsag geciteerd.

[8] Wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen, wat mag dat kosten?

[9] Er zijn ook gemeenten waar belangrijke investeringsbeslissingen over grondbeleid of onderhoud wegen en riolen de raad ten onrechte alleen via de paragrafen van de programmabegroting onder ogen komen.

[10] H. Buurma, *Marketing van overheidsbeleid*, Lemma, Utrecht, 2001.



aan burgers ligt vrijwel nooit bij een provincie zelf. Vrijwel alle concrete, maatschappelijke doelen die op de programmabegrotingen staan, zullen, voorzover ze werkelijk worden gerealiseerd, door inspanningen van de nageschakelde uitvoeringsorganisaties worden bewerkstelligd. Zo moet de regionale omroep ingevolge de Mediawet zorgen voor culturele diversiteit, de regionale omroep staat voor bijna 95% op de programmabegroting. Arriva, Syntus, NoordNed of Connexxion moeten na aanbesteding ingevolge de Wet Personenvervoer

## Burgers trekken raadsleden aan hun jasje wanneer de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening tekortschiet

zorgen voor het streekvervoer. De uitgaven voor streekvervoer lopen vrijwel volledig over de provinciebegroting. De opsomming kan worden uitgebreid met landschapsbeheer, dienst landelijk gebied, natuurmonumenten, provinciale landschap, provinciale bibliotheek, provinciale musea, bureau jeugdzorg en welzijnsinstellingen.<sup>11</sup>

De provincieafdelingen financiën doen ontzettend hun best informatieve programmabegrotingen te maken. Als specifieke, meetbare doelstelling kan in de programmabegroting worden opgenomen dat het provinciebestuur in 2008 het vigerende omgevingsplan evalueert en in dat jaar een inspraakronde over plattelandsontwikkeling houdt. Maar dit zijn triviale gegevens.

Een statenlid wil van het provinciebestuur weten of de uiterwaarden mogen worden volgebouwd of dat er volgens het bestuur daar juist ruimte voor natuurontwikkeling moet zijn. Een statenlid wil weten of het bestuur vindt dat de vervoersas met een *lightrail*-verbinding moet worden versterkt of dat de voorkeur uitgaat naar meer streekbussen. Inhoudelijke voornemens treft men in provinciale programmabegrotingen zelden aan, de beleidsinhoud staat onveranderd in de sectorplannen en het overkoepelende omgevingsplan. De opstellers van de programmabegroting lopen tegen drie problemen aan.

In de eerste plaats leiden de taken die het provincieapparaat (nog wel) zelf verricht, vrijwel altijd tot het voortbrengen van *unica* (maatwerk): er is in het desbetreffende begrotingsjaar maar één verkeers- en vervoersplan gepland; er zal maar één cultuurnota worden geëvalueerd. Bij *unica* ontbreekt vaak een maatstaf waaraan (het tijdsverloop, de kosten van) de productie kan worden getoetst.

In de tweede plaats worden de concrete doelen die de programmabegroting stelt (bijvoorbeeld punctueel en frequent streekvervoer), vooral door activiteiten van nageschakelde uitvoerders verwezenlijkt.

Wie ten behoeve van de jaarrekening wil weten of de streekbussen de provinciale dienstregeling punctueel hebben uitgevoerd, moet het cliëntenbestand van een particuliere personenvervoerder met winsttoogmerk bevragen. Daar schrikken provinciebestuurders, ten onrechte overigens, voor terug.

Het derde probleem is dat een programmabegroting mikt op integraliteit op de termijn van één begrotingsjaar.<sup>12</sup> Voor een gemeente die krap bij kas zit, waar elke euro moet worden omgedraaid, is integrale afweging op deze tijdschijf onontbeerlijk. Voor een provincie is integraal beleid met een horizon van één jaar inhoudelijk niet interessant. De financiële urgentie ontbreekt daarvoor. Ook een provincie moet naar integraliteit streven, maar dan wel op lange termijn, na het verstrijken van de investeringshorizon of na oplevering van de geprojecteerde infrastructuur.

Voor gemeentelijke taken (geprogrammeerde uitvoering, gestandaardiseerde diensten) heeft de programmabegroting beslist meerwaarde. Deze ontbreekt bij planningstaken vanwege de langere tijdschijf en bij regietaken omdat nageschakelde instanties voor de feitelijke dienstverlening zorgen. Juist regie en planning domineren het provinciale takenpakket. Dat verklaart de geringe toegevoegde waarde van de programmabegroting voor het statenlid.

Dat levert twee risico's op. Allereerst het risico dat het statenlid meer informatieve programmabegrotingen vraagt in plaats van de aandacht op sectorplannen, sectorverslagen en integraal omgevingsplan richt. Het tweede risico is dat het statenlid zich met de globale programmabegroting tevreden stelt en niet doorvraagt naar de gedetailleerde productenraming en productenrealisatie. Dit laatste thema keert in een volgende paragraaf terug.

### Overproductie van beleid

De kiezer die in de aanloop naar de statenverkiezingen van maart 2007 de programma's van de concurrerende politieke partijen heeft doorgenomen, kan de indruk gekregen hebben dat het provinciebestuur belangrijke taken heeft bij de zorg voor goed onderwijs en het bestrijden van armoede. Wie daarna de door de wetgever beoogde taakverdeling beziet ([www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)), zit toch met enkele vragen. De armoedebestrijding is immers primair de zorg van de minister van Sociale Zaken en in de uitvoering van dat beleid doet de wetgever vooral een beroep op gemeentelijke sociale

[11] A. Klijn, J. de Ruiter & M. Herweijer, *Evaluatie ASV 2004. Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Algemene Subsidieverordening 2004*, provincie Drenthe, 2006.

[12] Het BBV schrijft wel een meerjarenraming voor de drie op het begrotingsjaar volgende jaren voor.

diensten. Dezelfde bedenking is er bij de zorg voor goed onderwijs. Op dit beleidsveld figureren de minister van onderwijs, schoolbesturen en gemeenten. De zorg voor het wegwerken van onderwijsachterstanden is geen provinciale medebewindstaak.<sup>13</sup> Er zou hier sprake kunnen zijn van *overproductie van beleid*.

Heeft het dualisme bij het ontwikkelen van nieuw beleid een remmende of stimulerende rol gespeeld? De commissie-Hermans signaleert dat dualisering tot meer activisme onder statenleden heeft geleid. Statenleden reageren meer alert op actuele problemen die zich op provinciale schaal voordoen. Zij zijn meer dan voorheen geneigd aan gedeputeerden te vragen of deze een antwoord op recent gesignaleerde problemen hebben, zoals armoede, onderwijsachterstanden, kindermishandeling, huiselijk geweld.

De defensieve reactie ('leeg beleid') luidt dat er naast de provincie op regionale schaal nog andere overheden actief zijn, zoals de regiopolitie, intergemeentelijke samenwerkingverbanden, waterschappen en gedeconcentreerde rijksdiensten. Bij de toets of iets tot het provinciale takenpakket hoort, kan het college van gedeputeerde staten teruggrijpen op de wettelijke (medebewinds)taakverdeling.

Deze defensieve reactie komt in een gepolitiseerde, want gedualiseerde context wat minder goed over. Het provinciebestuur heeft geld, want de jaarrekening kon met een overschot worden afgesloten en de vermogenspositie is niet onaantrekkelijk. Bovendien heeft de provincie een open huishouding, dus mag zij op eigen initiatief autonome taken oppakken. Tenslotte zijn er activistisch ingestelde statenleden die hun voorkeur kracht bij zetten door te stellen dat gemeenten en andere uitvoerende instanties het stellig op prijs als de provincie hun financiële nood met subsidie lenigt. Tot subsidiëring kan bovendien snel worden besloten.

Langs deze argumentatie wordt het ene na het andere probleem dat de regionale media heeft bereikt, een potentieel voorwerp voor provinciale stimulering. Regelmatig raakt het provinciale beleid aan taken die de gemeenten tot hun domein rekenen. Kleinere gemeenten beschouwen provinciale hulp vaak als bijzonder behulpzaam. Grote gemeenten met een fors, dus zelfbewust, ambtelijk apparaat hebben lange(re) tenen en ervaren de provinciale bemoeienis vaak als ongewenste beleidsconcurrentie. Spraakmakende bestuurders van grote steden hebben de afgelopen vier jaar

openlijk uiting gegeven aan hun groeiend ongenoegen over het nieuwe provinciale beleid. In het verlengde hiervan heeft de commissie-Bovens op instigatie van de VNG de wetgever voorgesteld de provincie voortaan van een gesloten huishouding te voorzien.<sup>14</sup> Een *gesloten* huishouding betekent dat de provincie voortaan alleen taken mag ontwikkelen die de Provinciewet of een andere wet expliciet noemt. Voor de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen was dit een ongebruikelijk brutaal voorstel. Behalve in kringen van gemeenten, heeft het voorstel weinig steun gekregen. Het bevindt zich thans in de koelkast. Bij gemeenten is de kans dat lokale problemen met voortvarendheid worden opgepakt zonder dat er een wettelijke opdracht daartoe is, minder groot. De natuurlijke tendens tot overproductie van beleid<sup>15</sup> wordt bij gemeenten bedwongen doordat zij vrijwel geen vrij besteedbare algemene middelen hebben. Gemeenten moeten voor de financiering van nieuwe taken bedelen in Den

## Heeft het dualisme bij het ontwikkelen van nieuw beleid een remmende of stimulerende rol gespeeld?

Haag (of Brussel) of moeten zich plooiën in gecompliceerde deals met particuliere projectontwikkelaars. Bovendien staan gemeentelijke besluiten in de publieke schijnwerper. Wat de ene kiezer wellicht een welkome beleidsprestatie vindt, zal de andere schrijver van ingezonden brieven aanmerken als over de balk smijten van belastinggeld. Gemeenten krijgen veel ingezonden brieven, bezwaren, klachten en andere vormen van ongevraagd burgeradvies.<sup>16</sup> Bij de provincie ontbreekt deze financiële belemmering. Bovendien klimmen burgers minder snel in de pen wanneer een provincieplan hun goedkeuring niet kan wegdragen.

Het tweede effect van dualisering is dat de natuurlijke drang nieuw beleid te produceren wordt aangewakkerd zonder dat bij provincies de weerstanden tegen het entameren van nieuw beleid in gelijke mate worden verhoogd. Dat het hier niet slechts om een hypothese gaat, staft Klaartje Peters met voorbeelden uit verschillende provincies. Voor het Noorden kan als treffend voorbeeld worden gewezen op het armoedebelief van de provincie Groningen. Met dit op verzoek van statenleden ontwikkelde beleid doorkruiste het provinciebestuur de bijzondere bijstand van gemeentelijke sociale diensten.

[13] Deze paragraaf is gebaseerd op hoofdstuk 4 van *Het opgeblazen bestuur*.

[14] Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, Wil tot verschil: gemeenten in 2015, Den Haag, 2006. Blijkens een enquête in oktober 2006 ondersteunde driekwart van de VNG-achterban dit voorstel de provinciale huishouding dicht te schroeien.

[15] Anthony Downs, Why the Government Budget is Too Small in Democracies, in *World Politics*, juli 1960.

[16] P. Praet, *Een goede voortgangsbewaking is het halve werk*, Stibabo, Breede, 2007.



### Subsidies aan de grote uitvoeringsinstellingen

Een populaire dualiseringsmantra luidt dat statenleden zich niet met details moeten bemoeien. Zo stelt de evaluatiecommissie provinciale dualisering: 'De attitude van de statenleden lijkt nog onvoldoende gericht op het sturen op hoofdlijnen.'<sup>17</sup> Deze constatering stemt niet vrolijk. De commissie vraagt in de lopende collegeperiode dus – mijns inziens volkomen ten onrechte – een nog grotere terughoudendheid van statenleden.

In de meeste provinciehuizen hebben statenleden na de dualisering hun belangrijkste invloedsmiddel – de jaarlijkse vaststelling van de subsidie voor de grote uitvoeringsinstellingen – uit handen gegeven. Daarbij werd de eerder genoemde mantra in praktijk gebracht, het zou bij subsidie immers gaan om uitvoering. Bij de jaarlijkse subsidieverstreking worden inderdaad de subsidieverordening, de provinciale begroting en de vierjaarlijkse sectornota tot uitvoering gebracht. Bij de in aantal talrijke en in financieel gewicht kleine projectsubsidies (bijvoorbeeld gericht op innovatie door

eerde instellingen zich van hun taken kwijten en of gedeputeerde staten de dienstverlening door deze gesubsidieerde instelling wel adequaat bewaken. Dat subsidieverlening in het kader van de dualisering als uitvoering wordt bestempeld, levert bij provincies meer verlies aan controle op dan bij gemeenten. De gemeenten hebben minder gesubsidieerde instellingen en naast het instrument subsidie ook de beschikking over diverse andere beleidsinstrumenten. Voor provincies is subsidieverlening het meest populaire beleidsinstrument. Bovendien zijn er veel uitvoeringsinstellingen die voor hun bekostiging op provinciale subsidie zijn aangewezen.

De verminderde greep op de beleidsuitvoering wordt versterkt doordat het politieke debat zich op de vaststelling van de globale, op externe effecten gerichte programmabegroting concentreert. De gedetailleerde productenraming komt in veel statenvergaderingen en ook in veel gemeenteraden niet meer aan de orde. Eén van de gevolgen is dat de hoogste ambtenaar, de directeur-secretaris, meer beheersvrijheid heeft gekregen bij het nemen van maatregelen die op de interne bedrijfsvoering betrekking hebben. Statenleden en gedeputeerden zijn nu eenmaal weinig geïnteresseerd in de uitgaven voor ict, p&o of *facility management*. Toch komt het regelmatig voor dat zeer substantiële uitgaven in de sfeer van het beheer worden gedaan.<sup>18</sup> Het statenlid dat naar aanleiding van berichten in de media meer over (oplopende) uitgaven voor de inhuur van externen wil weten, staat zonder inzage in de productenraming of productenrealisatie met lege handen.

Een wat minder gelukkige interpretatie van de duale taakverdeling tussen volksvertegenwoordiging en uitvoerend bestuur heeft ertoe bijgedragen dat provinciale statenleden van één van hun belangrijkste invloedsmiddelen afstand hebben gedaan: de jaarlijkse subsidievaststelling bij de grote uitvoeringsinstellingen. Bovendien is het zicht op majeure uitgaven voor ambtelijk beheer verminderd doordat de staten niet langer productenraming/realisatie vaststellen.

### Wordt de les ter harte genomen?

Dualisering is modern in de zin dat de wetgever bestuursorganen aanzet tot zelfreflectie. Beoordeling door buitenstaanders (extern toezicht) wordt met dualisering vervangen door vormen van zelfonderzoek. In gemeente- en provincieland struikelen we na de dualisering over de *interne* onderzoekers. Zij doen in opdracht van het college doel-

## Een populaire dualiseringsmantra luidt dat statenleden zich niet met details moeten bemoeien

bedrijven of landschapsonderhoud door particulieren) is er wat voor te zeggen deze subsidieverstreking exclusief aan gedeputeerde staten op te dragen. Bij de regie over de grootste publieke dienstverleners in de provincie – Bureau Jeugdzorg, RTV en de provinciale cultuurinstellingen – kan niet worden gesproken van uitvoering. De jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van deze organisaties bevatten veel beleid(skaders). Deze budgetinstellingen bedienen dan ook een omvangrijke cliëntèle. Het beleidsveld jeugdzorg, media en cultuur is voortdurend in beweging. De kaders die in de vierjaarlijkse sectornota's aan de statenleden ter vaststelling worden aangereikt, zijn veel te onbepaald om richting te geven. Over de verrichtingen van deze uitvoerende instellingen hebben burgers veel klachten. Het is echter uitzondering dat klachten over Bureau Jeugdzorg, RTV of de streekvervoerders de statenleden bereiken.

De provinciale verantwoordelijkheid voor deze uitvoeringsorganisaties is zo onontkoombaar dat het statenleden niet lekker zit. De provinciale rekenkamers kregen dan ook van statenleden het expliciete verzoek te onderzoeken hoe de grote gesubsidi-

[17] Commissie Evaluatie provinciale dualisering, *Zonder wrijving geen glans*, Den Haag, 2005, p. 17.

[18] Zo trad het Friese college van GS drie maanden na de Statenverkiezingen van maart 2007 af vanwege ongeautoriseerde uitgaven op het vlak van de tijdelijke huisvesting. Zie voor nadere documentatie: Deloitte Accountants, *Rapport van bevindingen inzake project Tijdelijke Huisvesting*, provincie Fryslân, 23 mei 2007, Leeuwarden.

matigheidsonderzoek, voeren audits uit, controleren voor de accountantsverklaring de rechtmatigheid van besluiten of bezien in opdracht van de rekenkamer of besluiten effectief zijn.<sup>19</sup>

Redenerend vanuit het leerstuk van de lerende overheid zijn zulke rapporten nuttig. Ze laten volksvertegenwoordigers zien wat de uitkomst van hun besluitvorming is. Maar in het begin is het toch even wennen. De eerste keer dat een rekenkamer een rapport over het bestuur uitbrengt en de conclusies via de media naar buiten brengt, is het voor menig bestuurder even schrikken. Behalve in de statenzaal maar nu ook in de media moet de aangesproken bestuurder zijn of haar beleid verdedigen.

Deze schok is groter naarmate de onderzoekende instelling op grotere afstand van de beoordeelde bestuurder staat. Het is opvallend hoe de discussie over de eerste generatie rekenkamerrapporten in de provincie is verlopen. Deze discussie stond meer in het teken van de vraag hoe de zich aangevallen voelende gedeputeerde zijn of haar straatje kon schoonvegen dan in het teken van de vraag hoe statenleden er iets van konden leren en beter begrijpen hoe de regie over de uitvoeringsinstellingen of de lange termijnplanning uitpakte. Willen de rekenkamers behalve kosten ook baten opleveren, dan zullen statenleden meer en beter gebruik van de rekenkamerrapporten moeten maken.

Nu provinciale staten voor een nogal externe benadering hebben gekozen (geen interne (staten)leden, eigen onderzoekers, rekenkamer, interprovinciale samenwerking), kan het wellicht wat langer duren voordat statenleden de rekenkamerrapporten als een welkome en bevriende ondersteuning van hun controlerende taak zien. Bij gemeenten bestaan vaker constructies waarbij raadsleden in rekenkamercommissies participeren en worden onderzocht door ingehuurd onderzoekers uitgevoerd.

### Conclusie

De wetgever heeft aan het provinciebestuur belangrijke plantaken op het terrein van ruimtelijke ordening, infrastructuur en ecologische hoofdstructuur toegekend. Het is verstandig dat borging van schaarse ruimte nauwlettend en goed geïnformeerd door de democratisch gecontroleerde overheid wordt bewaakt. Een dergelijke provinciale organisatie dient wel te beschikken over een lange-termijnvisie, dient in staat te zijn regie te voeren en dient zichzelf ook beperkingen op te kunnen

## Het is verontrustend dat van de in 2003 met veel applaus ingevoerde dualisering ongewenste effecten uitgaan

leggen. Daarnaast moet een dergelijke organisatie als het nodig is ook durven te interveniëren en de zwarte piet op te eisen.

Het is verontrustend dat van de in 2003 met veel applaus ingevoerde dualisering ongewenste effecten uitgaan. Ter correctie beveel ik aan het provinciale beleidsdebat net als vroeger rond centrale plannen te concentreren: omgevingsplan, EHS, verkeer en vervoer. De programmabegroting, met de rim-ram van *smarte* indicatoren op de te korte termijn, moet worden gerelativeerd. Verder is het van belang dat statenleden zich net als vroeger jaarlijks uitspreken over vaststelling van subsidies voor grote uitvoeringsinstellingen (meer dan één miljoen euro). Tenslotte is het gewenst dat statenleden zonder enige schroom indringende vragen (blijven) stellen, zowel over de productenraming als de productenrealisatie, ook op het terrein van de ambtelijke bedrijfsvoering.

[19] Zie voor meer gedetailleerde informatie ook: V. van Stipdonk, Lokale rekenkamer kan zo veel beter, in: *Openbaar bestuur*, september 2007, pp. 21-23.

### BOEKSIGNALEMENT

#### Andere eisen aan vrijwilligers

Paul Dekker e.a., *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007, ISBN 978 90 377 0311 5

Hoe ziet de deelname aan het vrijwilligerswerk er tot 2015 uit? Deze studie gaat in op factoren die daarop van

invloed zijn, uitgaande van de ontwikkelingen in de laatste decennia: het aanbod van vrijwilligers, de hoeveelheid vrijwilligerswerk, demografische en sociale trends die daarop van invloed zijn, de daarmee gepaard gaande organisatorische problemen en een verkenning van nieuwe vormen van vrijwillige inzet. Waar liggen in de nabije toekomst de grenzen

van het vrijwilligerswerk? Er zijn geen grote veranderingen te verwachten, wel zullen er andere eisen aan vrijwilligers worden gesteld. Trouwens, ook de overheid en het bedrijfsleven zullen – al of niet op vrijwillige basis – vrijwilligerswerk stimuleren.

# Het CDA-huis van Thorbecke

Het lentenummer van het kwartaaltijdschrift *Christen Democratische Verkenningen* is onder de titel *Thorbeckse twisten* geheel gewijd aan een evaluatie van de indeling in drie lagen van het openbaar bestuur: rijksoverheid, provincie en gemeente. Aangezien Thorbecke de verhouding tussen centraal en decentraal bestuur in de Provinciewet van 1850 en de Gemeentewet van 1851 regelde, wordt dit niet ten onrechte het Huis van Thorbecke genoemd.



Besprekingsartikel van  
Rien Fraanje e.a., *Christen  
Democratische Verkenningen*. Thorbeckse twisten,  
Amsterdam: Boom 2007,  
ISSN 0167 9155

**O**p zichzelf is deze driedeling beslist geen originele vinding. Thorbecke bestudeerde vanaf de jaren 1830 zo ongeveer alle grondwetten en bestuurlijke regelingen in Europa en paste zijn inzichten daarbij aan. Bijzonder is wel de nadruk die hij op de relatieve zelfstandigheid van de lagere overheidsorganen legde, die derhalve niet alleen instrumentele uitvoeringstaken kregen,

**Plannen voor bestuurlijke vernieuwing stranden in de meeste gevallen op taai verzet van CDA-politici en -bestuurders**

maar ook – binnen grenzen – ruimte voor initiatief en medebewind. Dit paste in zijn opvatting van organisch bestuur. Er was weliswaar geen hogere macht dan de staatsmacht, die de macht van de lagere organen legitimeerde, maar in een moderne samenleving hield dit geen willoze ondergeschikking in of, zoals hij het zelf formuleerde,

‘Eenheid zonder zelfstandigheid der leden [is] despotisme en zelfstandigheid der deelen zonder eenheid [is] regeringeloosheid’.

Als minister van Binnenlandse Zaken werd Thorbecke overigens vooral voor een centralist gehouden die de oude gemeentelijke en provinciale autonomie te zeer aan banden legde. Dat was destijds ook de mening van Groen van Prinsterer, die consequent tegen de nieuwe staatsinrichting stemde, omdat deze uit de verderfelijke geest van de Franse Revolutie voortkwam.

In de bestuurlijke praktijk van na 1848 legden confessionelen doorgaans de nadruk op decentraal bestuur, aangezien dit goed aansloot bij de manier waarop het kerkelijke leven was georganiseerd. Kuyper versterkte dit met een streven naar soevereiniteit in eigen kring in antithese met de liberale staat. Thans behoort die tegenstelling tot het verleden. Het CDA heeft zich breeduit in de staat genesteld, maar overheersend in de christen-democratie wordt toch de nadruk op decentraal bestuur gelegd conform het subsidiariteitsbeginsel. Het paradoxale gevolg daarvan is dat het CDA het *Huis van Thorbecke* niet alleen is ingetrokken, maar het in de politieke praktijk ook consequent tegen inbrekers wil beveiligen. Plannen voor bestuurlijke vernieuwing stranden in de meeste gevallen op taai verzet van CDA-politici en -bestuurders. Zo heeft het alleszins gematigde rapport van de Nationale Conventie nauwelijks een rol in de kabinetsformatie gespeeld. Zonder steun van het CDA blijft alles bij het oude, in feite nog steeds de conservatieve positie die Groen in 1848 innam. Het is daarom niet zonder belang dat juist het wetenschappelijk instituut van het CDA studie van de precieze betekenis van Thorbeckes organische staatsleer heeft gemaakt. In CDA-kring heeft men, om ruimte te maken voor het denken over bestuur-

lijke vernieuwing, behoefte aan een zekere relativering van Thorbeckes architectenrol. Dat blijkt althans uit de bijdrage van Patrick Tetteroo, die wil laten zien dat Thorbecke geen geheel nieuwe staatkundige ordening heeft ingesteld. Dat is echter een conclusie die Thorbecke zelf allerm minst zou hebben betwist. Thorbecke creëerde een nieuwe balans tussen het uit de Franse tijd stammende centralisme en het voortwoekerende oligarchische decentralisme uit de tijden van de Republiek. Thorbecke vond noch de eenheidsstaat uit, noch de drie lagen van openbaar bestuur, maar het politieke systeem van 1848 verschilde wel degelijk van de praktijk van vóór die tijd doordat informele bevoegdheden consequent werden geformaliseerd, in casu de verhouding tussen koning en ministers, ministers en volksvertegenwoordiging en niet in de laatste plaats de verhouding tussen gemeente, provincie en rijksoverheid. In wezen kwam de gehele staatsinrichting definitief in de sfeer van het publiek recht en werd derhalve aan publieke controle onderworpen. Afgezien van merkwaardige fouten – Thorbecke is niet geboren in 1792 en de grondwetscommissie bestond niet uitsluitend uit voormalige negenmannen – levert Tetteroo een nuttige historische bijdrage aan de discussie door Thorbeckes organische staatsleer inzichtelijk te maken. Hieruit blijkt nog eens dat Thorbecke geen staatsinrichting voor de eeuwigheid heeft willen vastleggen, maar op grond van een aantal bestuurlijke uitgangspunten naar een evenwicht tussen centraal en centraal bestuur, zelfstandigheid van de uitvoerende macht en democratische representatie heeft gezocht. Hoeders van de erfenis van Thorbecke, of ze nu van liberale of christen-democratische huize zijn, zijn altijd gehouden hierover te blijven nadenken. Een dynamisch evenwicht moet immers steeds gevonden worden.

De meest *Thorbeckeaanse bijdrage* – als het gaat om het vinden van een nieuw bestuurlijk evenwicht – is die van minister Piet Hein Donner, die de roep om meer autonomie voor gemeenten plaatst in een beschouwing over Europese processen van schaalvergroting, een perspectief dat in andere bijdragen node wordt gemist. Hij pleit in reactie op de verbrokkeling van het bestuur voor versterking van de *doorzettingsmacht* van de centrale overheid. De door velen gewenste kleinschaligheid van bestuur moet immers binnen grootschalige verbanden passen die de rechtszekerheid en rechts-eenheid funderen. Daarmee legt Donner de vinger op een zere plek, omdat veel van de recente neoliberaal decentralisatieprocessen ook een verleggingsoplossing zijn van een overheid die met behulp van wetgeving onvoldoende sturing aan

maatschappelijke processen kan – of wil? – geven. Donner realiseert zich dat een verbouwing van Thorbeckes huis ook een vergroting van het huis zelf kan betekenen. Toename van decentrale zelfstandigheid heeft derhalve gevolgen voor de centrale overheid.

Van de centrale overheid zullen in ieder geval de initiatieven moeten uitgaan om de *bestuurlijke drukte* tegen te gaan en een nieuw evenwicht tussen de bestuurslagen tot stand te brengen. Lagere overheden kunnen wel suggesties doen, maar de vertegenwoordigers daarvan vinden vaak emplooi dankzij diezelfde bestuurlijke drukte en hebben

## Donner realiseert zich dat een verbouwing van Thorbeckes huis ook een vergroting van het huis zelf kan betekenen

doorgaans niet de neiging zichzelf brodeloos te maken. Dat blijkt in ieder geval zonneklaar uit het frisse, niemand sparende rapport van bestuurskundige Klaartje Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie* (Amsterdam 2007). Hierin laat zij zien dat de meeste taken die de provincie de afgelopen decennia is gaan uitoefenen niet tot haar kerntaken behoren en wat erger is nauwelijks effectief zijn. Eerder werd bekend dat de commissarissen van de koningin zo weinig te doen hebben, dat zij zich gemiddeld twee dagen per week betaalde bijbanen kunnen permitteren. Hieruit blijkt nog eens dat dit soort aangekoekte toestanden zich al snel voordoet als de wind van de democratische vertegenwoordiging stilvalt. Veelzeggend is dat nuttige rapporten over de provincie als die van de commissies Geelhoed (2002) en Kok (2006) praatstukken blijven.

Heel goed – en in de geest van Thorbecke – is het dat in de bundel bijdragen over Duitse en Deense voorbeelden zijn opgenomen. Er bestaan, zoals te verwachten is, treffende overeenkomsten met Nederlandse ontwikkelingen en problemen. Ook in het buitenland hebben niet alle gemeenten een voldoende schaalgrootte om alle taken die van hen verlangd worden, uit te kunnen voeren. In Duitsland kunnen kleine gemeenten blijven bestaan doordat ze taken naar de *Kreise* (geen provincies, maar functionele, democratisch gecontroleerde samenwerkingsverbanden) kunnen doorschuiven. Als een gemeente voldoende omvang heeft om zelfstandig te kunnen opereren, spreekt men van *Kreisfreie* steden, waarvan Duitsland er 117 telt.

Deze vergelijking is niet zonder belang, omdat ook in deze bundel wordt gepleit voor het afhankelijk stellen van gemeentelijke bevoegdheden en taken van de schaalgrootte. Alle taken zullen toch moeten worden uitgevoerd en dus overgedragen aan overstijgende bestuursorganen. Gelet op het Duitse voorbeeld neemt de bestuurlijke drukte dan beslist niet af en ontstaan er al snel weer nieuwe kringen aan de bestuurstafel. Veel eenvoudiger is het Deense voorbeeld, waarin uit de situatie van marginalisering van de provincie en een toename van de ta-

## Het Thorbeckeaanse zwaard heeft twee scherpe kanten, het raakt burger en bestuur

ken van de gemeenten de voor de hand liggende conclusie is getrokken dat de schaal van de gemeenten moet worden vergroot. Tegelijkertijd zijn de veertien provincies in vijf regio's opgegaan. Zonder het Deense model in alle opzichten na te volgen, kan dit wel een leidraad voor het Nederlandse denken zijn. Het Deense model ligt in de lijn van het rapport-Geelhoed, waarin voor schaalvergroting wordt gepleit in de vorm van een beperkt aantal landsgewesten. Zeker nu burgers voor zorg, arbeid en inkomen in toenemende mate op de gemeente zijn aangewezen, ligt schaalvergroting en verdere professionalisering voor de hand. Decentralisatie vraagt echter om coördinatie en controle. De laag van de provincie is hierbij veelal gepasseerd. Er zijn tal van nieuwe controlerende instanties in het leven geroepen die de door Donner bepleite doorzettingsmacht missen. Niet alleen schaalvergroting en afslanking van de provincie, maar ook revitalisering van haar controlerende en coördinerende taken behoort daarom tot de mogelijkheden. Wel moeten dergelijke taken in het verlengde van de centrale overheid worden uitgeoefend en blijft er per saldo weinig ruimte voor gewestelijke autonomie over die verdergaat dan uitvoeringskwesies. Daarmee hangt ook de democratische representatie in de lucht, want die heeft alleen zin als er daadwerkelijk beleidsruimte is. Klaartje Peters merkt op dat dergelijke gewesten ook onder het ministerie van Binnenlandse Zaken zouden kunnen vallen of door vertegenwoordigers uit de gemeenten kunnen worden gecontroleerd. Het punt van democratische representatie blijft echter in de meeste bijdragen sterk onderbelicht. Een groot probleem is dat veel burgers op kleinschalige gemeentelijke verbanden zijn gesteld en traditionele provinciegrenzen ook in de 21<sup>e</sup> eeuw willen verdedigen. Schaalvergroting is een van de oorzaken van de

afstand tussen burgers en bestuur. Plaatselijke en regionale loyaliteiten zijn taaier dan is gedacht en nemen in reactie op de als vreemd en bedreigend ervaren Europese eenwordingsprocessen zelfs toe. De kunst is, zoals Donner het formuleert, kleinschaligheid grootschalig te organiseren.

Hierbij wordt vaak vergeten – ook Donner doet dat – dat dit in de democratische moderniteit een toename van de zeggenschap van burgers impliceert. Dat was althans de conclusie die Thorbecke uit de schaalvergrotingsprocessen in de negentiende eeuw trok. In het verslag van de grondwetscommissie motiveerde hij de toename van de rechten van de burgerij:

*'De burgerij had tot hiertoe het besef dat zij mederegeerde, niet. Zonder dit besef evenwel rust de Staat niet op nationale kracht ... Dat besef wordt door een echte, eenvoudige Vertegenwoordiging in plaatselijke, provinciale en Landsregering aan de ingezetenen geschonken'.*

Kortom, bestuurlijke vernieuwing vraagt om vernieuwing van die 'echte, eenvoudige vertegenwoordiging' en ook in dat verband moet de erfenis van 1848 niet als een conservatief bolwerk worden gebruikt. Bovendien was Thorbecke vooruitstrevender dan vaak wordt gedacht. Hij was een voorstander van de gekozen burgemeester – door de gemeenteraad of de burgerij – wilde de Eerste Kamer afschaffen en zag geen bezwaar in de rechtsgang een beroep op de grondwet te kunnen doen. Ook probeerde hij op latere leeftijd zich een beeld te vormen van een verder ontwikkelde democratische massamaatschappij, waarbij hij democratie opvatte als directe zeggenschap van burgers. Op die manier kan ook het referendum zich organisch in het staatsbestel ontwikkelen.

Helaas is het denken over dit aspect van het thema van politieke vernieuwing in CDA-kring stilgezet, zoals Frank Ankersmit in zijn op uitnodiging geschreven bespreking van het CDA-rapport *Spiegel van de staat* constateert. Het CDA hecht veel waarde aan de symboliek van het koningschap, maatschappelijk draagvlak en de bestaande vertegenwoordigende structuren, maar heeft het ook een visie op de verdere ontwikkeling van de staat? Het Thorbeckeaanse zwaard heeft twee scherpe kanten, het raakt burger en bestuur. Het snijdt in bestuurlijk zitvlees en doorklieft de afstand tussen kiezers en vertegenwoordiging.

De conclusie is dan ook dat vernieuwing van het huis van Thorbecke alleen kans van slagen heeft, als die met een nieuw democratisch elan gepaard gaat. Alleen bezielde schaalvergroting heeft op lange termijn kans van slagen.



# 't Westvlams Gemiengeld Vintekoor

**De Nederlanders bestaan niet. Dat wisten wij al langer. Jullie blijkaar niet. Er was geïmpor-teerd koninklijk bloed voor nodig, opdat Nederlanders dat zelf beseften. Al het drukke gedoe over de multiculturele samenle-ving ten spijt was het nog steeds verrassend te moeten horen dat iemand die van buitenaf naar bin-nenin kijkt niet één afgellijnde volksziel voelt. Maxima Zorregui-eta vond na een zevenjarige zoek-tocht dat ze de 'Nederlandse identiteit' niet heeft gevonden. Opsporing verzocht.**

**Z**e vindt dat Nederland te veelzijdig is om in één cliché te vatten. O ja? Wij kennen er anders wel een paar waar-mee dit hippe volk vrolijk te typeren valt. Maar verstandig is anders. Kortom, de zegen voor de Nederlandse monar-chie sprak wijze woorden. Gejuich op alle banken? Mispoes. Nederland werd boos, heel erg boos. Van Geert Wilders verwacht je dat. Dat is genetisch. Zelfs zijn haar trekt wit van woede. 'Politiek correcte prietpraat', aldus here Wilders. Ook ijzeren Rita, nog een specialiste van het identiteitsdenken, was niet trots. Ze betreurde, zoals dat dan zo mooi heet, de uitspraak van de prinses.

Ook ene Ruud Lubbers verscheen ten tonele. Op historische ogenblikken gaat een blik staatsmannen open. De oud-premier zei dat er niemand in de wereld is die een Nederlander niet herkent. We kunnen hem bijtreden. Hoe her-ken je een Nederlandse familie op een terras? Ruud weet het: ze zit aan tafel met één jus d'orange en zeven rietjes. Aan Lubbers is een groot komiek ver-loren. Nederlanders zijn volgens hem initiatiefrij-k en energiek. Hij blijft geestig.

Nederlanders zijn ook individualistisch en gierig. Een beetje zelfspot mag af en toe. En bij wijze van uitsmijter: hoe krijg je twintig Nederlanders in een 2PK? Wel, aldus Ruud, door er een euro in te gooien. Hi-la-risch. Hoe mooi is het dat een volk dat nieu-wkomers vraagt om zich als Nederlanders te gedra-gen, zelf zo overhoop ligt met de vraag wat dat wel precies mag betekenen. We zeggen het u: niet veel. Naties zijn, meer dan vroeger, ingebeelde gemeen-schappen, verzameld rondom enkele conventionele algemeenheden.

Zelfs het Wilhelmus lag onder vuur. Een oplossing drong zich op. Tijd voor een echte volksheld, redder der natie: Frans Bauer. 'Mijn vaderland' werd tot nieuw Nederlands volkslied gekozen. De verkiezing was, zoals het burgemeestersreferendum in Utrecht, tijdens de Week van de (nep)Democratie. De geveleugelde zangstrofen 'Nederland mijn vaderland, jouw hemel kleurt oranje met een mooie gouden rand. Nederland mijn vaderland ik heb je lief mijn Neder-land. Ik heb je lief mijn Nederland. Mijn Nederland. Mijn Nederland' – zijn zó indrukwekkend, dat de treurmars uit Utrecht in het niets verzonk. In België

zou zonder twijfel Laura Lynn gewonnen hebben met 'Je hebt mij duizendmaal belogen'. Nu we toch weer aan de verkeerde kant van de grens zijn gevallen: weet u wat de ongeveer zes miljoen Vlamingen zijn? Wij wel. Zwammen. *Des mères*. Niemand minder dan de Franstalige socia-listische vice-premier Laurette Onkelinx, zelf met zwammenbloed in de aderen, zou het gezegd heb-ben. Zou. Vlamingen als zwammen die van binnen-uit de federale staat wegvreten tot die onbewoon-baar wordt. Een ongewenste schimmelsoort. Een uitspraak na het eten van hallucinogene paddestoe-len? Helaas, *La Onkelinx* had het veel subtieler ver-woord. Zo niet gezegd. De Vlamingen al helemaal niet met zwammen vergeleken. Dat had de Vlaamse pers er van gemaakt, omdat het past in het kinder-achtige clichédenken over Vlamingen en Walen. Nu België, dè Belgenmop *par excellence*, stilaan wordt uitgekleeft vragen sommigen zich af wat de meer-waarde van België is. Die is er gewoon. Vraag ons niet waar. Het is zoals met de Nederlandse identi-teit: die is er gewoon. Vraag hen niet waar. Wij, rasechte Westvlamingen, hebben er ook een. Een identiteit, zeggen ze. Zoals weerklinkt in een lied van 't Westvlams Gemiengeld Vintekoor.

'Waor eetn z'e schelle van de zeuge  
En drinkn ze rodenbak in een teuge  
't is hier, allene mor ier  
me gon oltiet in West Vlaondern bluen weunen  
we gon zeker nooit verhuuzn not binnenland  
d'er zien hier geen files die wreed enerveren  
ollene mo trekteurs die nie stief affeseren  
mo vodder van dreeste is't er hier bie uus geen drukte of stress  
en zelfs ottr' e ruut uut uus uus is en trin trin  
toen maak'n m'uus daor geen zorg'n in  
want ottr'e ruut uut uus uus is, is' t binnen, aangenaam fris.  
Me gon oltiet in west vlaondren bluen weunen  
Me gon zeker nooit verhuuzn no't binnenland  
Me gon hier oltiet bluen weunen  
We gon uus hier oltiet jeunen  
T'es waor, joat 't es waor  
Me gon oltiet in west vlaondren bluen weunen  
Me gon zeker nooit verhuuzn not binnenland.'

U begrijpt ons niet? Niet erg. Wij begrijpen ons ook niet. Dat heb je nu eenmaal als je identiteit wil vatten.

# Regionalisering ruimtelijke ordening

Naar verwachting zal er binnen afzienbare tijd een geheel vernieuwde Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn als twee wetgevingsoperaties voltooid zijn, de Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening en de Wijziging Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie. Alhoewel het de bedoeling was een vereenvoudiging door te voeren, is het aantal instrumenten verveelvoudigd. De ruimtelijke ordening zal sterk regionaliseren.

**V**an de planhiërarchische trits van pkb's van het rijk, streekplannen van de provincie en bestemmingsplannen van de gemeente blijft in de nieuwe Wro alleen het bestemmingsplan staan. Zowel op rijks- als op provinciaal niveau komt in plaats van pkb's en streekplannen een vijftal nieuwe instrumenten, te weten: inpassingsplan, amvb/provinciale ruimtelijke verordening, aanwijzing, structuurvisie en projectbesluit. Naast het bestemmingsplan kent ook de gemeente een aantal nieuwe instrumenten: beheersverordening, structuurvisie en projectbesluit (zie figuur 1).

## Hoofdpijnen WRO

Van de planhiërarchische trits van pkb, streekplan en bestemmingsplan is alleen het bestemmingsplan juridisch bindend. De plankaart en de planvoorschriften hebben de status van algemeen verbindend voorschrift en daarmee de juridische hardheid van lagere wetgeving. Zowel overheid als burger is eraan gebonden. Aanvragen voor bouwen en aanlegvergunningen moeten aan het bestemmingsplan worden getoetst. Streekplan en pkb hebben slechts de werking van zelfbinding voor provincie en rijksoverheid en zouden hooguit indicatieve werking voor de lagere overheden hebben. Via de rechtsfiguur van het

preventieve toezicht (goedkeuring bestemmingsplannen, art. 28 WRO) speelt het streekplan echter een belangrijke rol bij het toetsen van bestemmingsplannen. Voorts zullen gedeputeerde staten bij haar toetsing niet mogen afwijken van als *concrete beleidsbeslissingen* aangeduide gedeelten uit het bestemmingsplan. Bij vaststelling of herziening van andere (lagere) plannen dient de concrete beleidsbeslissing in acht te worden genomen (art. 1-2a WRO).

Het gemeentelijk structuurplan bindt in tegenstelling tot het bestemmingsplan de burgers niet. De juridische betekenis is uiterst beperkt. Het plan heeft een ontwikkelingsfunctie, waarbij de gemeenteraad zijn visie op het toekomstig ruimtelijk beleid geeft. Het structuurplan kan wel een rol vervullen bij de toepassing van vrijstellingen van het bestemmingsplan ex art. 19 lid 1 WRO. De verplichte goede ruimtelijke onderbouwing kan aan de hand van het structuurplan worden geadstrueerd.

Art. 19-vrijstellingen doorbreken het bestemmingsplan en worden als zelfstandig projectbesluit beschouwd. Ruimtelijk beleid wordt niet alleen op basis van plannen gevoerd, maar ook door middel van projectbesluitvorming die de plannen in concrete gevallen weer opzij kan zetten. Het is een





discussiepunt in de ruimtelijke ordening: plan of projectbesluit? De WRO is vanouds uitgegaan van de dominantie van het bestemmingsplan en dus van het model van de planmatige besluitvorming. De art. 19-vrijstelling (projectmatige besluitvorming buiten het bestemmingsplan om, vandaar ook wel buitenplanse vrijstelling) heeft echter eveneens een belangrijke uitzondering op dit uitgangspunt ingehouden.<sup>1</sup> Ook de rijksprojectenprocedure en de nimby-vrijstelling kunnen als projectbesluiten binnen de WRO worden beschouwd. Buiten deze WRO-projectbesluiten bestaan er nog specifieke projectwetten (Tracéwet, Ontgrondingenwet, Reconstructiewet, Wet 5<sup>e</sup> Baan Schiphol) die hier buiten beschouwing blijven.

De WRO bevat nog verschillende instrumenten voor de rijksoverheid om in gemeentelijk en provinciaal ruimtelijk beleid te interveniëren. De minister van Vrom kan de gemeenteraad verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Bovendien kan hij aanwijzingen over de inhoud van het bestemmingsplan geven. Daarnaast kent de WRO een specifiek instrument voor projecten van bovengemeentelijk belang, die 'niemand in zijn achtertuin wil' en waarbij de besluitvorming in een impasse zit (art. 40-41 WRO; de zgn. nimby-bevoegdheid) en voor de realisering van rijksprojecten (art. 39a WRO; de zgn. rijksprojectenprocedure).

Het nimby-instrumentarium betreft de verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan en alle voor de realisering van het project benodigde vergunningen. Tot nu toe is slechts één keer van dit *ultimum remedium* gebruik gemaakt (bomenkap gemeente Onderbanken, eind 2005). De nimby-vrijstelling wordt gezien als een bijzondere vorm van de art. 19-vrijstelling.

De rijksprojectenprocedure voorziet in doorwerking van het rijksprojectbesluit in gemeentelijk ruimtelijk beleid (buiten toepassing verklaard voorzover dit het rijksprojectbesluit in de weg staat) en in de procedurele coördinatie en afstemming van de benodigde vergunningen. De procedure was bedoeld voor ruimtelijke investeringsprojecten die de rijksoverheid onder eigen regie wil realiseren (project Natuurontwikkeling Westerschelde<sup>2</sup>). De nieuwe Wro kent planfiguren die deels bekend (zoals bestemmingsplannen en aanwijzingen) en deels nieuw zijn.

#### Structuurvisie

De rijks-, provinciale en gemeentelijke structuurvisies zijn te beschouwen als de rechtsopvolger van respectievelijk pkb, streekplan en structuurplan. Structuurvisies binden alleen het vaststel-

Figuur 1 Vergelijking oude WRO met nieuwe Wro

overheid	WRO	Wro
rijk	pkb	Inpassingsplan (rijksbestemmingsplan)
		amvb
	nimby/interventie	aanwijzing
		structuurvisie
	rijksproject	projectbesluit
provincie	streekplan	Inpassingsplan (prov. bestemmingsplan)
		Prov. ruimtelijke verordening
		aanwijzing
		structuurvisie
		projectbesluit
gemeente	bestemmingsplan	bestemmingsplan
		beheersverordening
	structuurplan	structuurvisie
	art. 19-vrijstelling	projectbesluit

lende bestuursorgaan. De structuurvisie heeft geen bindende werking voor andere overheidsniveaus of burgers. Anders dan een bestemmingsplan heeft een structuurvisie geen algemeen ver-

## De nimby-vrijstelling wordt gezien als een bijzondere vorm van de art. 19-vrijstelling

bindende werking. Zij biedt mogelijkheden voor een brede integrale benadering van de leefomgeving (milieu, leefbaarheid, duurzaamheid). Het is een strategisch beleidsdocument dat hooguit indirect doorwerking kan hebben door middel van de inzet van juridisch bindende instrumenten zoals bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening, aanwijzing of amvb/provinciale verordening (zie figuur 2).

Hoofdstuk 2 van de Wro maakt duidelijk dat de gemeenteraad 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening' een structuurvisie voor (een gedeelte van) het grondgebied van de gemeente moet opstellen. De visie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied en gaat in op de wijze waarop de raad die wil verwezenlijken. Voor provinciale staten en de minister van Vrom geldt dezelfde verplichting voor een goede provinciale of nationale ruimtelijke ordening. De concrete beleidsbeslissing verdwijnt uit de oude WRO.

[1] Buuren, P.J.J. van, e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer, 2006.

[2] Kamerstukken II 2004-2005, 30 244, nr. 1.

Figuur 2 Juridisch karakter nieuwe instrumenten

overheid	instrument	juridisch karakter
rijk	structuurvisie	alleen zelfbinding
	Amvb	bindend
	Aanwijzing	bindend
	projectbesluit	bindend
	inpassingsplan	bindend
provincie	structuurvisie	alleen zelfbinding
	ruimtelijke verordening	bindend
	Aanwijzing	bindend
	inpassingsplan	bindend
	projectbesluit	bindend
gemeente	structuurvisie	alleen zelfbinding
	beheersverordening	bindend
	projectbesluit	bindend

#### Bestemmings- en inpassingsplannen

Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. Het blijft de juridische basis voor het toetsen van aanvragen voor een bouw-, aanleg- of sloopvergunning, de vestiging van een voorkeursrecht en ont-eigening. Bestemming en regels moeten elke tien jaar opnieuw worden vastgesteld, de actualiseringsplicht, maar deze kan met nog eens tien jaar worden verlengd. Als sanctie geldt dat voor deze vergunningen geen leges geheven kunnen worden. Flexibiliseringsbepalingen uit de oude WRO keren terug: binnenplanse wijziging (door burgemeester en wethouders 'binnen bij het plan te bepalen grenzen'), uitwerking van een plan en ontheffing van bij het plan aan te geven regels. Ook zijn tijdelijke ontheffingen van een bestemmingsplan door burgemeester en wethouders voor ten hoogste vijf jaar (art. 3.15 Wro) mogelijk.

Weliswaar is de provincie haar goedkeurings-bevoegdheid (preventief toezicht) kwijt, maar via de *reactieve aanwijzing* ex art. 3.8 lid 6 Wro kunnen gedeputeerde staten (en ook de minister) toch weer de inwerkingtreding van een bestemmingsplan (of een hen onwelgevallig onderdeel daarvan) preventief blokkeren. Daarnaast staat de (normale) actieve toepassing, waarbij de raad wordt verplicht een onderdeel van een vigerend bestemmingsplan in een bepaalde zin te herzien (art. 4.2 Wro en art. 37 lid 4 en 5 WRO).

Nieuw is dat ook provincies en de rijksoverheid bestemmingsplannen mogen vaststellen onder de naam inpassingsplannen. Daarmee kunnen zij direct en juridisch bindend de bestemming van een gebied en het gebruik ervan vastleggen. Die bevoegdheid kan worden gebruikt om bepaalde gebieden (conserveringsdoel) te beschermen of de

ontwikkeling van een bepaald gebied in eigen regie te houden. Een provinciaal inpassingsplan of een rijksinpassingsplan groene ruimte of Natura 2000 is dus in theorie mogelijk.

Een provinciaal of rijksinpassingsplan maakt deel uit van het gemeentelijk bestemmingsplan (art. 3.19 lid 3) en maakt een eventueel strijdig gemeentelijk plan ongedaan. Een provinciaal inpassingsplan sluit de bevoegdheid van de gemeenteraad uit om voor dezelfde gronden een bestemmingsplan vast te stellen en een rijksinpassingsplan sluit voor dezelfde gronden een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan uit.

#### Projectbesluit

Het projectbesluit wordt als de opvolger van de art. 19-vrijstelling van de oude WRO beschouwd. Een projectbesluit zorgt ervoor dat het bestemmingsplan buiten toepassing blijft ten behoeve van de verwezenlijking van een project dat ervan afwijkt. Het is een vrijstelling van het plan. Aldus doorbreekt projectmatige besluitvorming de planmatige besluitvorming.

Binnen een jaar moeten burgemeester en wethouders een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage leggen, waarin het project is ingepast (sanctie: geen leges in te vorderen; verlenging mogelijk). Zo is er toch nog een koppeling tussen project en plan. Ook voor het provinciaal en rijksprojectbesluit gelden dezelfde eisen; ook de inpassingsplannen zullen dus aangepast moeten worden.

#### Beheersverordening

De gemeenteraad kan, waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen. Deze is als nieuw instrument geïntroduceerd, maar is weinig anders dan een conserverend bestemmingsplan.<sup>3</sup> Het voordeel ervan is dat deze vele malen goedkoper zou kunnen worden opgesteld dan een plan.

#### Provinciale planologische verordening

Een provinciale ruimtelijke (of planologische) verordening en een algemene maatregel van bestuur kunnen de 'harde' onderdelen uit een structuurvisie bevatten, bijvoorbeeld over de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Verder zullen de algemene regels de functie van toetsingsgrond voor bouw-, aanleg- en sloopvergunningen kunnen krijgen. Voor het overige is de reikwijdte van dit instrument betwist.<sup>4</sup>

#### Aanwijzing

Gedeputeerde staten kunnen de gemeenteraad een aanwijzing geven om een bestemmingsplan vast te

[3] Koeman, N.S.J. (red.), *Omgaan met omgevingsrecht*, Groningen 2006.

[4] Buuren, P.J.J. van, De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen, *Bouwrecht*, 2005, p. 476-481.

stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften over de inhoud, de (pro)actieve aanwijzing. Men kan immers ook de inwerkingtreding van een ontwerp-bestemmingsplan blokkeren, de reactieve aanwijzing. De minister van Vrom (of de minister wie het aangaat) kan een gemeente of provincie aanwijzingen geven om een bestemmingsplan vast te stellen, een provinciale ruimtelijke verordening te maken of gedeputeerde staten een aanwijzing geven om een aanwijzing aan de gemeente te geven.

### Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet is niet een afzonderlijke wet, maar een aanvulling op en uiteindelijk ook beoogd als onderdeel van de Wro. Doelstelling is een goede regeling voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. De meest traditionele manier om (bouw) plannen van enige omvang te realiseren is de actieve grondexploitatie. De gemeente verwerft de benodigde grond in eigendom (*actief grondbeleid*). De gemeente (ver)koopt zelf de grond en strijkt de winst op. Als instrumenten heeft zij onteigening en voorkeursrecht. In het laatste geval is de eigenaar niet verplicht de grond te verkopen en blijft hij bevoegd tot zelfrealisatie van een project. Als kopen niet lukt, kan de gemeente een onteigeningsprocedure inzetten, maar dat is een zware en langdurige procedure. Zijn de gronden al in eigendom van een projectontwikkelaar die de gewenste bebouwing zelf kan realiseren, dan biedt de Wvg geen oplossing en kan er ook niet onteigend worden. De gemeente is veroordeeld tot passieve exploitatie. Op die situatie heeft de Grondexploitatiewet betrekking.

Het klassieke actieve grondbeleid lijkt op zijn retour, want steeds meer ziet men passieve exploitatie of *passief grondbeleid*, steeds meer locaties worden particulier ontwikkeld. De gronden in het exploitatiegebied zijn dan in handen van particuliere grondeigenaren of projectontwikkelaars en de gemeente speelt een faciliterende rol. De gemeente geeft geen grond uit en kan de kosten die zij ten behoeve van het gebied maakt, niet in de grondprijs verdisconteren. Goede middelen voor kostenverhaal door de gemeente bij passief grondbeleid zijn daarom belangrijker dan de verwervingsmogelijkheden van de actieve exploitatie. Het huidige passieve stelsel kende enkele knelpunten voor kostenverhaal. Via gemeentelijke baatbelasting kon slechts een deel van de kosten langs fiscaalrechtelijke weg worden terugverdiend. Een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar draagt een vrijwillig karakter; een gemeente kan een exploitatieovereenkomst niet een-

zijdig afdwingen. Een ander knelpunt zijn de *free riders* die in de gelukkige positie verkeren de eigendom van rendabele plandelen te hebben en kunnen afwachten tot de gemeente op basis van overeenkomsten met andere grondeigenaren het bouw- en woonrijp maken verzorgt, waarna zij daarvan kunnen profiteren zonder in de kosten bij te dragen.

### Exploitatieplan

Daarom moest er extra wettelijk instrumentarium komen, de Grondexploitatiewet. Als de (vrijwillige) privaatrechtelijke weg van een exploitatieovereenkomst niet slaagt, kan de (dwingende) publiekrechtelijke weg van het *exploitatieplan* worden gevolgd. Eerst zal de weg van de privaatrechtelijke overeenkomst moeten worden afgelegd, maar daarbij is ex art. 6.24 lid 1 sub a duidelijk dat *bovenplanse verevening* mogelijk is. Op basis van een structuurvisie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied: bijdragen aan groen-, water- en recreatiegebieden buiten het plan (vandaar: bovenplanse verevening).

Slaagt de privaatrechtelijke weg niet, dan kan de gemeenteraad gelijktijdig met het planologisch besluit (bestemmingsplan, uitwerkingsplan, projectbesluit, besluit tot afwijking van de beheersverordening) een exploitatieplan opleggen. In de praktijk zal men het als appendix bij het bestemmingsplan kunnen gebruiken, om het kostenverhaal zeker te stellen. Betaling moet bij de (bouw) vergunningverlening plaatsvinden. Er komt een limitatieve kostensoortenlijst van verhaalbare kosten (planontwikkelingskosten, planschadevoorzieningen en fysieke voorzieningen). Aangenomen wordt dat de nieuwe wet de gemeenten meer macht geeft bij het kostenverhaal en het tegengaan van *free riders*.<sup>5</sup>

### Juridische ex ante analyse

In de juridische vaktijdschriften en handboeken is al een groot aantal kritische beschouwingen verschenen die zich vooral rond zes thema's clusteren: integratie, schaalvergroting, kostenverhaal, onduidelijkheid planologische verordening, terugval naar projectmatige besluitvorming en het schrappen van het provinciale goedkeuringsregime.

### Integratie RO en milieu

In de eerste plaats zijn kritische beschouwingen gewijd aan de integratie van ruimtelijke ordening en milieu. Koeman stelt dat het nieuwe stelsel geen enkele verbetering biedt.<sup>6</sup> Integratie van RO-en milieubeleid in ruimtelijke planvormen is niet geregeld en evenmin gezekerd. Onduidelijk is of

[5] Wetsvoorstel grondexploitatie geeft gemeenten meer macht, *Binnenlands Bestuur*, 2006-23, p. 7.

[6] Koeman, N.S.J. (red.), a.v.





Vinex-wijk Den Haag

het bestemmingsplan, het inpassingsplan of een ander instrument meer dan in het regime van de WRO vorm kan geven aan (gebiedsgerelateerd) milieubeleid.

Hiertegen kan echter worden ingebracht dat ook nu al via de jurisprudentiële uitvoerbaarheidseis het groene, grijze en blauwe milieurecht op het planologische spoor moet worden meegenomen. Gebeurt dit onvoldoende, dan zal de rechter een aldus tot stand gekomen bestemmingsplan niet uitvoerbaar en dus in strijd met een zorgvuldige besluitvorming (art. 3:2 Awb) oordelen.<sup>7</sup> Niet zozeer door middel van wetgeving als wel via jurisprudentie is er reeds een planologisering van het omgevingsrecht.<sup>8</sup> Inhoudelijke integratie is langs de weg van de bestuursrechtspraak gezekerd. Het wetsontwerp Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) zal bovendien ook een procedurele integratie bewerkstelligen. De groene vergunningen en ontheffingen worden immers 'aangehaakt' aan de integrale omgevingsvergunning.

## Schaalvergroting

Het voorgaande overzicht toont een instrumentele versterking van de positie van de provincie. Algemeen wordt aangenomen dat het nieuwe stelsel daarmee tegemoet komt aan de problematiek van de schaalvergroting van ruimtelijke ordeningsvraagstukken.<sup>9</sup> De positie van de provincie verandert van toezichthouder tot (incidentele) deelnemer aan de ruimtelijke ordening. Via de reactieve aanwijzing van art. 3.8 lid 6 Wro kan de provincie gemeentelijke bestemmingsplannen blokkeren, maar men kan ook met inpassingsplannen, plano-

logische verordeningen, projectbesluiten en de actieve aanwijzing van art. 4.2 Wro zelf aan ruimtelijke ordening doen. De provincie wordt van controleur deelnemer.

Vooraf van inpassingsplannen wordt veel verwacht. Daarmee kunnen provincies en rijksoverheid direct en juridisch bindend de bestemming van een (eventueel groter) gebied en het gebruik daarvan vastleggen. Die bevoegdheid kan worden gebruikt om een bepaald gebied te beschermen (conserveringsdoel) of de ontwikkeling ervan in eigen regie te houden. Een provinciaal of rijksinpassingsplan is dus in theorie mogelijk.<sup>10</sup> Ook zou langs deze weg invulling kunnen worden gegeven aan beschermde leefomgevingen voor soorten (art. 19 Ffw), wetlands (art. 27 Nbw) of beschermde landschapsgezichten (art. 23 Nbw).

## Kostenverhaal

Veel wordt verwacht van het door gemeenten dwingend op te leggen exploitatieplan en het kostenverhaal in de Grondexploitatiewet. In een exploitatieovereenkomst mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, in een groter gebied (bijdragen aan al of niet stedelijk groen-, landschap of recreatiegebieden). Deze *bovenplanse verevening* wordt als een juridische doorbraak beschouwd. Tot nu toe was deze juridisch omstreven, maar de wet maakt aan alle onduidelijkheid een eind (art. 6.24 lid 1 sub a Wro).

Lukt het vrijwillig afsluiten van een (privaatrechtelijke) exploitatieovereenkomst niet, dan hangt een dwingend (publiekrechtelijk) exploitatieplan als zwaard van Damocles boven het weigerachtige projectontwikkelaarshoofd. Het huidige euvel van de *free riders* zou effectief tegengegaan kunnen worden. Nu in de toekomst naast gemeentelijke ook provinciale bestemmingsplannen (inpassingsplannen) kunnen worden gemaakt, lijkt het een storende *non sequitur* te zijn dat niet ook provincies een exploitatieplan aan hun regionale inpassingsplan kunnen koppelen.<sup>11</sup>

## Onduidelijkheid

Alhoewel het IPO blijkens zijn rapport *Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening* van februari 2005 grootse plannen met de provinciale ruimtelijke (of planologische) verordening heeft, wordt in de rechtsliteratuur sterk betwijfeld of een verordening voor de introductie van een eigen provinciaal ontheffings- of vrijstellingsbevoegdheid kan worden gebruikt waarmee gedeputeerde staten

[7] Broekmeyer, M.E.A. & F.H. Kistenkas, *Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijke ordeningsspoor*, WOt-werkdocument 44, Wageningen 2006. Kistenkas, F.H. & M.E.A. Broekmeyer, *Natuurbescherming en ruimtelijke ordening*, *Journaal flora en fauna*, p. 55-58.

[8] Kistenkas, F.H. & M.G.G. Neven, *De planologisering van het omgevingsrecht*, *Openbaar bestuur*, 2004, jrg. 14, nr. 6/7, p. 24-28.

[9] Gier, A.A.J. de, *Het definitieve voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening*, *Agrarisch recht*, 2006, p. 546-555. Vreke, J. e.a., *Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie*, WOt-rapport 15, Wageningen 2005.

[10] Jong, E. de, *Voorstel Wet Ruimtelijke Ordening biedt kansen voor natuurbescherming*, *Jff* 2004, p. 83-88.

[11] Kistenkas, F.H., *De rood-groen-balans in de ruimtelijke ordening*, *Openbaar bestuur*, 2005, jrg. 15, nr. 10, p. 17-24.

sturend kan optreden. Het had als voorbeeld een verordening genomen met een verbod van solitaire windmolens ter bescherming van het open Friese landschap. Gedeputeerde staten zou van dit verbod vrijstelling kunnen verlenen voor plaatsing van nieuwe windturbines op of aansluitend bij bedrijventerreinen.

Van Buuren oordeelt op grond van het algemeen staatsrechtelijk leerstuk van de delegatie dat dit niet op basis van de nieuwe Wro kan. De planologische verordening is bedoeld aan gemeenteraden in algemene zin aanwijzingen te geven over bestemmingsplannen moeten opnemen. Voorts krijgt de verordening ook de functie van toetsingsgrond voor bouw-, aanleg- en sloopvergunningen. Daarmee is de provinciale ruimtelijke verordening een belangrijk instrument voor effectivering van het regionaal ruimtelijk beleid, maar een eigen vrijstellings- of ontheffingsregime zou de provincie niet mogen gebruiken. Er is dus nog veel onduidelijkheid over de (on)mogelijkheden van dit nieuwe instrument. Gesproken wordt zelfs van de *achilleshiel* van de Wro.

Anderen zien juist veel heil in de provinciale ruimtelijke verordening en vinden dit instrument uitermate geschikt voor een provinciaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. De normstelling kan in de verordening en de gebiedsaanwijzing als vanouds in het bestemmingsplan of inpassingsplan.<sup>12</sup>

#### Project versus plan

Ruimtelijk beleid wordt niet alleen op basis van plannen gevoerd, doch ook door middel van projectbesluitvorming. Deze laatste doorbreekt altijd de eerste. Gevreesd wordt dat de balans tussen (bestemmings)plan en projectbesluit met de Wro verder gaat overhellen naar het projectbesluit. Dit is des te opmerkelijk, daar een van de kernpunten van het oorspronkelijke wetsontwerp juist de principiële keuze is voor de (bestemmings)planmatige besluitvorming met terzijdestelling van de projectmatige.

De praktijk van het zelfstandig projectbesluit van het oude art. 19 WRO wordt verlaten, maar tijdens het wetgevingstraject is deze vrijstellingsbevoegdheid toch opnieuw geïntroduceerd. Gesproken wordt van een terugval naar het *ancien regime* en zelfs van een verdere teruggang naar het WRO-regime van vóór 2000 met zijn nog soepelere anticipatieve art. 19-vrijstelling. Dit lijkt *a fortiori* te gelden nu naast gemeenten en rijksoverheid ook de provincie projectbesluitvormingsbevoegdheid

krijgt en het planmatige met het projectmatige ruimtelijke besluit kan doorbreken.

Het goedkeuringsvereiste bij bestemmingsplannen (toezicht gedeputeerde staten op gemeentelijke ontwerpbestemmingsplannen ex art. 28 WRO) keert niet terug in de nieuwe Wro. Gevreesd wordt dat de provincie invloed zal verliezen nu zij haar gemakkelijk te hanteren toezichtsinstrument kwijtraakt. Volgens sommigen kunnen de nieuwe instrumenten die zij daarvoor terugkrijgt dat verlies niet compenseren.

Bij bovengemeentelijke projecten blijkt hoe belangrijk de toetsende rol van de provincie is. Goedkeuring fungeert als stok achter de deur voor planhiërarchie en bovengemeentelijke regie over de regionale groen-rood-balans.

#### Conclusies

Bij de gemeentelijke bevoegdheden vallen vooral de bovenplanse verevening en het exploitatieplan op. Uiteindelijk betekent dit geen afscheid van art. 19-achtige vrijstellingen: het klassieke RO-spanningsveld tussen planmatige en projectmatige besluitvorming blijft bestaan. Als het oude WRO-instrumentarium met de nieuwe Wro-instrumenten

## Al met al is er van een provincialisering en regionalisering van de ruimtelijke ordening sprake

wordt vergeleken, valt op dat vooral de provincie er veel instrumenten heeft bijgekregen. De rijksoverheid had al de rijksprojectenprocedure als voorloper op het projectbesluit en verschillende interventiebevoegdheden als voorlopers van de aanwijzing.

Bij de provincie doet zich een vervijfvoudiging van instrumentarium voor. Zij krijgt het inpassingsplan, de planologische verordening, de aanwijzing, de structuurvisie en het projectbesluit terug en daarmee is haar positie versterkt. Men kan bindende (regionale of bovengemeentelijke) bestemmingsplannen (inpassingsplannen) maken en is daarvoor niet van gemeenten afhankelijk. Al met al is er van een provincialisering en regionalisering van de ruimtelijke ordening sprake. Van traditioneel toezichthouder (goedkeuring bestemmingsplannen) verandert de positie van de provincie in die van mogelijke deelnemer in de ruimtelijke ordening. Daarmee heeft de wetgever een passend antwoord gegeven op de kwestie van de schaalvergroting binnen de ruimtelijke ordening.

[12] Bruil, W., e.a., Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg, Instituut voor Agrarisch Recht/LEI Den Haag 2004.

# De vloeibare regio

De discussie over het organiseren van het bestuur in de regio is tot de zoveelste (anti)climax gekomen met het aanwijzen van een minister voor (het urgentieprogramma van) de Randstad. Zoals eerder is een zwaar aangezette discussie over een nieuwe bestuurlijke structuur, in dit geval de randstadprovincie, uitgemond in een bescheiden toevoeging aan het systeem voor regionale sturing. In de naoorlogse geschiedenis van het regionaal bestuur is iedere poging het nu eindelijk eens goed te regelen gestrand in verleidelijke concepten voor regionale sturing.

**D**e concepten voor regionaal bestuur zoals agglomeratiegemeente, stadsregio, metropolitane regio, WGR, vleugel, randstad en steden-netwerk, buitelen over elkaar heen. Bij oppervlakkige beschouwing zien we hier het veel bekritiseerde onvermogen de organisatie van het bestuur in de regio goed te regelen. BOOGERS en KORSTEN spreken over een debat dat zich in de Bermudadriehoek afspeelt, waar alle voorstellen voor regionaal bestuur schipbreuk leiden, omdat men moet schipperen tussen het taboe op rigoureuze herindeling, de traditionele zwakte van de provincie en het taboe op de vierde bestuurslaag.<sup>1</sup>

## Bestuurlijke vernieuwingen worden ter discussie gesteld voordat ze hun waarde hebben kunnen bewijzen

Het probleem is dat dit type analyses vanuit de logica van het gebouw van Thorbecke wordt gemaakt, ideaalbeelden over sturingskracht en sombere beelden over institutionele strijd tussen bestuurslagen.<sup>2</sup> Weinig oog is er voor de feitelijke dynamiek in de regio en zelfversterkende mechanismen.

### De vloeibare regio

In pogingen regionaal en Europees te denken en te handelen openen zich vele vensters op nieuwe vormen van samenhang. Randstad, Deltametropool, zuidvleugel, steden-netwerk, gewest en stadsregio zijn constructies die in het beleid orde aanbrengen. Alle hebben het aantrekkelijke in zich dat ze nieuwe perspectieven op regionale sturing openen. De vloeibare grenzen van de netwerksamenleving bieden ruimte voor een oneindig aantal gezichtpunten op krachtige regio's. Gebruik makend van schaa sprongetjes, scenariotechnieken, concepten als *brainport* en *mainport*, visies op het huis van Thorbecke en analyses van regionale identiteit kunnen uiteenlopende regionale samenhangen en

economische kansen worden gedefinieerd. De stapeling van concepten betekent dat ze onderling om aandacht moeten concurreren en aan modes onderhevig zijn. Waar een invalshoek de overhand krijgt (randstad) worden tegenkrachten gemobiliseerd om aan te tonen dat het sturen via andere lijnen slimmer is.

Evenzeer als aantoonbaar is dat de randstad de grote motor van onze economie zal blijven, duiken er steeds weer analyses op waarbij in de driehoek Randstad, Ruhrgebied en Vlaamse Ruit het oosten en zuiden van het land de toekomst hebben. Brabantstad wordt de centrale *brainport*, de Achterhoek heeft zichzelf al uitgeroepen tot scharnier tussen Ruhrgebied en Randstad en Maastricht tot balkon van Europa. Het pleidooi voor een krachtig sturende rol van provincies en een inperking van de rol voor de G4 (commissie Geelhoed) gaat vergezeld van een analyse waarbij de nieuwe centra van economische dynamiek in de toekomst op de Veluwe zijn te vinden!

Het tempo waarin nieuwe concepten opduiken, lijkt steeds hoger te worden. In de *slipstream* van de discussie over randstadbestuur worden bestuurlijke vernieuwingen in de regio weer afgeserveerd, waar bij de opkomst van de concepten zuidvleugel en noordvleugel de randstad als een onhandig schaalniveau voor sturing werd afgeschilderd. De rollen zijn in een paar jaar tijd omgedraaid. Datzelfde lot treft wetgeving over bestuur in de stadsregio's. Op 15 november 2005 vergaderde de Eerste Kamer over de wettelijke regeling van de WGR-plusregio als opvolger van het experiment met de kaderwetgebieden rond de steden. Meerdere woordvoerders merkten op door het manifest van Holland 8 aan het twijfelen te zijn gebracht over het bestaansrecht ervan. Maar de besluitvorming was al te ver om deze nog terug te draaien. De minister beloofde dat er in 2006 weer een nieuwe discussie over het middenbestuur zou komen.<sup>3</sup> Bestuurlijke vernieuwingen worden ter discussie gesteld voordat ze hun waarde hebben kunnen

[1] M. Boogers & A.F.A. Korsten, Een narrenfeest om niets? in F. Hendriks & P. Tops (red.), *Stad in spagaat*, Assen: Van Gorcum 2000.

[2] J.W.M. Engels, Versterking decentraal bestuur, in *Openbaar bestuur*, 2007, nr. 2, februari, p. 9-15. D.D. Arpad & T.M.D. Dabwe, Het middenbestuur in discussie, *Openbaar bestuur*, 2007, nr. 6/7, juni/juli, p. 23-29.

[3] Vergadering Eerste Kamer, 15 november 2005.

**Tabel 1: Initiatieven ter verbetering van de bestuurlijke organisatie in de regio****1945-1985: gewestvorming en WGR**

Serie van staatscommissies en wetvoorstellen voor het creëren van een bestuurslaag tussen provincies en gemeenten: districten, gewesten, mini-provincies en agglomeratiegemeenten. Alleen de zwakkere samenwerkingsvariant van de Wet Gemeenschappelijke Regeling overleeft.

**Vanaf 1988: de randstad(steden) centraal**

Vierde nota Ruimtelijke Ordening: zware nadruk op de randstad via concepten westvleugel (sneuveld in besluitvorming), *mainports* en stedelijk knooppunt. De adviescommissie Montijn bepleit agglomeratiegemeenten rond grote steden en benoeming minister voor de randstad.

**Vanaf 1990: experimenteren met stadsregionaal bestuur**

Voorstellen kabinet voor regionale gebiedsautoriteit halen het niet, wel een kaderwet Bestuur in verandering als experiment met lichte vorm van stadsregionaal bestuur rond grote steden. Aparte stadsprovincies Rotterdam en Amsterdam door burgerreferenda naar de prullenbak verwezen.

**Vanaf 1994: grote stedenbeleid**

Eerste kabinet Kok zet in op versterking grote steden en geeft hen ruimte voor gebiedannexatie. Het grote stedenbeleid met 31 grootste gemeenten krijgt vorm. In tweede kabinet Kok is er ook minister voor de grote steden.

**1997: Deltametropool als speelveld voor de G4**

Oprichting vereniging Deltametropool, denktank en lobbyclub van de vier grote steden (G4), later uitgebreid tot andere bestuurlijke en maatschappelijke partners in de Randstad.

**1998: de vleugels komen tot leven**

Oprichting bestuurlijke samenwerking in regio voor zuidvleugel, later gevolgd door noordvleugel.

**2000: landsdelen in beeld**

Inzet kabinet Kok op bestuurlijke afstemming rijksoverheid en regio via de landsdelen (west, noord, oost en zuid). Oprichting bestuurlijke commissie Randstad en bureau Regio Randstad.

**2002: opschalen en versterken provincies**

Commissie regionaal bestuur (Geelhoed) in opdracht van het IPO; laat staatscommissie noodzaak randstadprovincie onderzoeken, versterk doorzettingsmacht provincies en laat bestuurders G4 ophouden met positie provincies te ondermijnen.

**2003-2004: nationale stedelijke netwerken**

In de *Nota Ruimte* wordt het concept van nationale stedelijke netwerken gelanceerd: noord- en zuidvleugel, groene hart en Oost-Brabant, in nota *Pieken in de Delta* verbreed tot stedelijke regio's buiten randstad.

**2004-2005: formele status stadsregio's**

Besluiten parlement over instelling WGR Plus (extra taken en bevoegdheden) als uitvloeisel experiment kaderwetgebieden.

**2004-2005: lobby provincie Randstad Holland**

Initiatief vereniging Deltametropool voor de Hollandwet: realiseer provincie Randstad Holland. Verzoek in manifest Holland 8 tot instellen staatscommissie onderzoek noodzaak provincie Randstad.

**Zomer 2006: ongedeelde Randstadprovincie**

Advies commissie Burgmans (G4): realiseer provincie Randstad, gericht op problematiek grote steden.

**September 2006: twee provincies in de randstad**

Advies Raad voor het openbaar bestuur: creëer aparte provincies voor noord- en zuidvleugel en benoem minister voor de randstad. Provincies Noord-Holland en Flevoland steunen idee provincie noordvleugel.

**November 2006: sterke stadsregio's**

Onderzoek Ruimtelijk Planbureau: leg zwaartepunt bestuurlijke organisatie in de randstad bij stadsgewesten rond de grote steden. Veronderstelde samenhang randstad hoogst twijfelachtig.

**2007: geen randstadprovincie**

Advies Commissie versterking randstad (Wim Kok): creëer provincie Randstad, stop met de stadsregio's en zet in op aanpak bestuurscultuur in de randstad. Nieuw kabinet besluit tot urgentieprogramma voor randstad (V&W).

bewijzen. Deze actie-reactie dynamiek, waarin regionale concepten steeds weer worden gerecombineerd en de invalshoeken zich blijven uitbreiden tot nieuwe verleidelijke bestuurlijke paradepaardjes, is kenmerkend voor onze post-moderne cultuur. Nieuwe concepten nodigen uit tot het verbreden en herschikken van institutionele bindingen.

**Nieuwe maakbaarheid**

De discussie over de bestuurlijke structuur in de regio kan niet worden begrepen zonder een blik op het groeiende maakbaarheidsoptimisme. Vanaf eind jaren '80 is een maakbaarheidsgolf van vitale steden, integrale gebiedsontwikkeling, infrastructuurnetwerken, strategische sleutelprojecten en ruimtelijke hoofdstructuren over het openbaar



bestuur gerold na de somberheid over economie en milieu in de jaren daarvoor en het binnen de ruimtelijke ordening vigerende beeld dat Nederland af was.

Dit leidde in de jaren '90 tot fixatie op het realiseren van fysieke projecten, samenwerking tussen markt en overheid en versnelling van procedures en uitvoering. Die ambities werden aangejaagd door de verlokkingen van Europese en Nederlandse miljardenfondsen voor regionale en economische structuurversterking. Gevolg is dat onze tolerantie voor de traagheid van besluitvorming afneemt. We moeten doorzettingsmacht versterken, de *bestuurlijke spaghetti* opruimen en hindermacht beperken. Het manifest van Holland 8 getuigt hiervan.

Er ontwikkelt zich in onze haastcultuur een grote beleids- en onderzoeksmoeheid en ook ongeduld om aan de slag te gaan. In een evaluatie van het functioneren van de samenwerking in de randstad wordt geconstateerd dat er weinig interesse bij bestuurders was de essentie van de problemen in de Randstad en de relatie daarvan met de bestuurlijke drukte te analyseren.<sup>4</sup> Men liet het bij het herhalen van de boodschap dat het vijf voor twaalf voor de randstad was. De commissie-Burgmans doet in opdracht van de G4 een jaar later feitelijk hetzelfde door aan te geven dat het geen zin had alle 'overbekende feiten' weer eens te analyseren en betitelt haar eigen advies als een manifest om

## We moeten doorzettingsmacht versterken, de bestuurlijke spaghetti opruimen en hindermacht beperken

de randstad er weer bovenop te helpen.<sup>5</sup> Minder dan een half jaar later liggen de overbekende feiten toch wat anders. De Adviescommissie versterking randstad (commissie-Kok) kan het verdriet over het zakken op de lijstjes verzachten, maar ook hier ontbreekt een analyse. Wel wordt benadrukt dat dit niets mag afdoen aan het gevoel voor urgentie. Waar het wegzakken op de lijst wordt geïdentificeerd als ramp, wordt het stijgen geïdentificeerd als 'conjunctuurschommelingen' waar we ons niet op moeten verlaten.<sup>6</sup> Of een bestuurlijke structuurwijziging een positieve invloed op de internationale positie van de randstad kan hebben, wordt in die context bijna een impertinente vraag, 'als er maar eens wat gebeurt'. Het randstadvertoog ontwikkelt zich tot een ondoordringbaar discours.

Het economisch geïnspireerde maakbaarheidsoptimisme genereert weerstand bij de pleitbezorgers van natuur, landschap, leefbaarheid en milieu. In onze poldertraditie wordt die botsing in grote medeals omgezet die de belangen van economie, leefbaarheid, natuur en milieu moeten verbinden. Projecten als Tweede Maasvlakte, A4 Midden-Delfland en toekomstvisie IJmeer getuigen van deze win-winmentaliteit, die ook de maakbaarheid-ambities aanjagen.

De gebieds- en netwerkbenadering fungeert als referentiekader om integrale ambities vorm te geven, bestuurlijke kokers te doorsnijden en opgaven te agenderen. Het is de taal van strijd tegen verrommeling van het landschap, dreigende overstromingen, economische stagnatie, verkeersinfarct en onleefbare steden. Iedere integrale ambitie moet in uitvoerbare projecten en plannen worden vertaald en andersom moeten plannen en projecten beter ingekaderd worden. Zo wordt over de aanpak via de lijn van noord- en zuidvleugel steeds weer vastgesteld dat het aan een samenhangende visie en strategie ontbreekt. Dat verleidt ertoe weer zwaardere programma's op te tuigen, waarbij wordt 'bewezen' dat het bestuurlijke systeem daar niet op is toegesneden.

### Decentralisatieparadox

De nadruk op een 'samenhangende aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken' van het urgentieprogramma randstad en de grote gebiedsprogramma's duwt de verantwoordelijkheden naar boven. Daar worden ze dankbaar door ministeries omarmd, die vanaf de jaren '80 door privatisering, verzelfstandiging, inkrimping, decentralisatie en spreidingsbeleid onder druk staan om hun meerwaarde te bewijzen.

Sleutelprojecten, nationale landschappen, steden-netwerken, ecologische hoofdstructuur, verstedelijkingsopgaven, vervoerscorridors, contourenbenadering, gebiedsprogramma en mainportstrategie 'tonen aan' dat provincie, stadsgewest en gemeente niet de schaalniveaus zijn om deze complexe zaken te regelen. Op de golf van deze concepten organiseren rijksoverheid en provincie hun werk via de lijn van integrale gebiedsprogramma's en uitvoeringsprogramma's, waarmee ze dieper in de uitvoering interveniëren. Het aantal coördinatiemechanismen neemt toe, want de kokers blijven bestaan, evenals de scheiding beleid en uitvoering, de decentralisatieparadox.

Juist waar de druk te decentraliseren wordt opgevoerd, wordt de rijksoverheid uitgedaagd expliciet taken te benoemen die centrale regie vergen en haar eigen werk van nieuwe coördinatiesystemen

[4] G. Teisman e.a., *Stagnatie of transitie; evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de Randstad*, [www.regio-randstad.nl](http://www.regio-randstad.nl), Den Haag, 2005.

[5] Commissie Burgmans (2006), *Randstad Holland in een globaliserende wereld*, [g4@randstadholland.eu](mailto:g4@randstadholland.eu).

[6] Commissie Versterking randstad (2007), [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl).



onderwerpen	dreigende spagaten		effecten
vloeibare regio	in de vloeibare regio zijn alle grenzen arbitrair en elke vorm van ordening relevant maar omstreden	de druk neemt toe het bestuur in de regio ingrijpend te reorganiseren en te vereenvoudigen	concurrerende invalshoeken op 'het juiste schaalniveau' leiden tot hoge omloopsnelheid en stapeling van concepten voor regionaal bestuur
nieuwe maakbaarheid	het optimisme over de fysieke maakbaarheid van projecten en programma's voedt ongeduld en roep om doorzettingsmacht	de intensivering van de strijd om de ruimte vergt flexibele systemen en maakt besluitvorming tijdrovend	vlucht vooruit in steeds grotere <i>package-deals</i> en integrale programma's, dit voedt de onvrede over trage overheidssystemen zonder perspectief op onomstreden oplossing
decentralisatie-paradox	complexe maatschappelijke vraagstukken vergen centrale regie	het wordt tijd eindelijk eens consequent te decentraliseren	steeds complexere coördinatie-mechanismen en bestuurlijke codes dragen bij aan falende decentralisatie en zwartepieten tussen bestuurslagen
netwerkstaat	ondernemende overheden maken deel uit van de netwerksamenleving met coöpetitieve relaties	er is grote behoefte aan een heldere rol en meer doorzettingsmacht voor de overheid	de overheid stapelt sturingsstrategieën, bestuurders shoppen daar pragmatisch in rond, waardoor relaties snel verdampen

Schema: voedingsbronnen voor bestuurlijke drukte in de regio

te voorzien. De tegenreactie is de roep om *echte* decentralisatie. Decentrale overheden organiseren zich op een steeds hoger schaalniveau, teneinde voor de grote opgaven van de randstad een volwaardig alternatief voor rijkssturing te krijgen. Rijksoverheid en decentrale overheden kruipen in het regionale gat dicht naar elkaar toe en in een proces van aantrekken en afstoten stapelen zich de bestuurlijke codes en sturingsfilosofieën. Het VERDI-accord (1996), het BANS-accord (1999), landdelingoverleg (2001), interbestuurlijke verhoudingen (februari 2005) en bestuurlijk afspraken over rolverdeling in het kader van de *Nota Ruimte* (december 2005) tonen aan dat de verantwoordelijkheidsverdeling steeds verfijnder en diffuser wordt. Zo wordt in de *Nota Ruimte* gesproken over systeemverantwoordelijkheid, eindverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid. In de interbestuurlijke afspraken over deze nota wordt een sturingsmodel van vier lagen uitgewerkt: kaderstellende, programmatische, lokale en operationele afspraken, waarbij we ook moeten beseffen dat er vanuit vele andere hoeken wordt gepoogd nieuwe sturingsfilosofieën en vormen van integraal bestuur te lanceren, namelijk het ruimtelijk beleid, het mobiliteitsbeleid, het grotestedenbeleid, het plattelandsbeleid, de economische structuurversterking, het milieubeleid en het waterbeleid. In deze policentrische dynamiek wordt op publiek-private samenwerking, interactief bestuur, groen polderen, politiek primaat, interbestuurlijke arrangementen, decentralisatie en gebiedsprogramme-

ring gestuurd. Het gevolg is een enorme verdichting van sturingsconcepten. Het lukt met dank aan bestuurlijke drukte en verkokering om dat niet zichtbaar tot contradicties te laten leiden. Het gaat

## Regionale coalities kunnen ook als experimenteerruimte voor vormen van regionaal bestuur worden gezien

meestal mis in de uitvoeringspraktijk. Dit alles voedt de beelden over bestuurlijke spaghetti, evenals het verlangen dat eindelijk eens goed op te ruimen.

### Netwerkstaat

Het maakbaarheidsoptimisme in de vloeibare regio is ook een product van de netwerksamenleving, waarin delen van de overheid zich met publiek-private consortia, regionale allianties en polderarrangementen verbinden. Regionale overheden stellen zich ondernemend op, gaan coalities aan en concurreren openlijk met elkaar. De kokers binnen de overheden hebben hun eigen allianties die zich niets van bestuurslagen en regionale grenzen aantrekken. De vrijages van overheden met markt, belangen-netwerken en publiek ondernemerschap creëren spanning tussen horizontale sturing en hiërarchische sturing. Uit zowel Nederlandse als Europese studies blijkt, dat deze spanning wordt opgelost door in beide vormen van sturing te investeren en

er tussen te schakelen. DE BRUIJN & TEN HEUVELHOF spreken over de alternerende overheid.<sup>7</sup> Strategisch opererende bestuurders schakelen, in poging hierop greep te krijgen, pragmatisch tussen sturingsparadigma's. Zo presenteerden regionale overheden in de noordvleugel (Noord Holland, Flevoland, Almere, Amsterdam) samen met marktpartijen eind 2000 een plan voor een ondergrondse verbinding tussen de A6 en de A9. De minister hapte onder druk van de Kamer niet toe en de overheden schakelden in 2002 over naar het middel *groen polderen* (de Uitweg) met een geheel andere uitkomst: wegverbreding via bestaand tracé. De rijksoverheid studeerde daarna verder en stuurde toch aan op een nieuwe wegverbinding, gesteund door Amsterdam, Almere en Flevoland die op deze nieuwe trein van hiërarchische sturing en doorzettingsmacht sprongen.

Ook deze strategie strandde. Er ontstond een diffeus netwerk van 'coöpetitieve' relaties,<sup>8</sup> waarbij overheden zowel elkaars concurrent als bondgenoot zijn, afhankelijk van wat er speelt. Zo trekken de gemeente Utrecht, de stadsregio BRU en de provincie Utrecht samen op om geld voor regionale projecten binnen te halen, maar bestrijden ze elkaar fel op de momenten dat de regievraag voor bovenlokale ambities aan de orde is. Grote steden en provincies trekken samen op in hun pleidooi

delen worden opgetuigd.<sup>9</sup> De bestuurders zijn echter ongeduldig en hekelen het gebrek aan regie, evenals de afhankelijkheid van de rijksoverheid. Zij maken van de lichte structuren vluchtige structuren. Ze zijn getraind om met hun regionale coalities voor te sorteren op besluitvorming van de rijksoverheid en om rijksgeld te leuren. Samenwerkingsverbanden rond de Tweede Maasvlakte, A4, A6-A9 en IJmeer stoppen abrupt, omdat 'nu het rijk aan zet is', maar dan begint onder invloed van de concurrentie tussen regio, kabinetswisselingen, lobby, verkokering en financiële tegenvallers het proces opnieuw. Uit chagrijn daarover wordt de discussie over decentralisatie en herstructurering van het bestuurlijke systeem weer aangezwengeld. Deze permanente vlucht vooruit in 'nieuwe ronde, nieuwe kansen' gijzelt ruimtelijke ambities die een lange adem vergen.

#### Bestuurlijke lichtheid

Een beter oog voor dialectische principes (creatieve destructie, coöpetitie, fragmegratie) helpt golfbewegingen, modes en controverses over de inrichting van het openbaar bestuur in het juiste perspectief te zien en zelfversterkende mechanismen te identificeren. Dan begrijpen we het proces van stapeling van arrangementen beter, hoe rond elke invalshoek nieuwe systemen en allianties worden gebouwd, hoe decentralisatie en centralisatie elkaar opjagen en de combinatie van voortdurende structuurdiscussies (met strijd tussen rijksoverheid, provincies en steden) de concurrentie om de Haagse en Brusselse geldpotten (met strijd tussen regio's) en spanningen over ruimtegebruik (met strijd tussen belangkokers) partijen verleiden tot steeds weer nieuwe initiatieven, platforms en ambities.

Elke actie creëert in het systeem eigen tegenkrachten. De inspanningen om het beter te regelen sorteren averechtse effecten. Bestuurders jagen door hun strategisch gedrag en ondernemerschap de drukte, die ze zeggen te verafschuwen, aan. Allereerst moeten we leren met meer mildheid naar het circus in het regionale gat te kijken. Zonder dat het tot krachtige regionale bestuurlijke structuren is gekomen, heeft de aandacht voor de regio veel impulsen voor regionale sturing opgeleverd. We hebben wellicht meer aan vitale coalities en een sterke gerichtheid op regionale sturing dan aan heldere structuren. Boogers & Korsten noemen de voortdurende discussie over stadsregionale bestuursvormen een proces van zin- en betekenisgeving, waarin normen en waarden over het belang van de stad in het binnenlands bestuur tot uitdrukking worden gebracht.<sup>10</sup>

## Een oprechte en onbevangen houding is nodig om te voorkomen dat we collectief in strategisch zwartepieten verstrikt raken

voor een randstadbestuur, maar provincies hekelen de onbetrouwbaarheid van de G4.

In een spagaat tussen strategisch realisme ('zo wordt het spel nu eenmaal gespeeld') en samenwerkingsoptimisme ('consequent samen optrekken', 'je nek durven uitsteken') projecteren bestuurders hun onvrede en onvermogen op het falende systeem. Het manifest van Holland 8 getuigt hiervan. Het strategisch gedrag van bestuurders in een coöpetitieve omgeving voedt het stapelen van bestuurlijke concepten en strategieën en leidt tot het verdampen van regionale sturingsarrangementen.

Regionale coalities kunnen ook als experimenteer-ruimte voor vormen van regionaal bestuur worden gezien. Onderzoekers en adviseurs roemen de lichtheid van de samenwerking, waarbij taaie structuurdiscussies worden vermeden en nieuwe arrangementen niet met eigen structuren en mid-

[7] H. de Bruijn & E. ten Heuvelhof, *Netwerkmanagement*, Utrecht: Lemma, 1995.

[8] G. Teisman, *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen*, Rotterdam: EUR, 2001.

[9] F. van Dooren e.a., *Anders besturen in de regio Amsterdam*, in R. Voigt & W. Spijker, *Spelen met betekenissen*, Assen: Van Gorcum 2003, p. 177-192. E. Dammers e.a., *Ontwikkelingsplanning*. *Lessen uit en voor de praktijk*, NAI / RPB 2005.

[10] Boogers & Korsten 2000, p. 164.

Ten tweede is het van belang in de vloeibare regio beter met gelaagde definities voor regionale samenhang te leren spelen en soepel heen en weer te bewegen tussen centraal en decentraal, het vermogen te 'dansen door de schalen', een noodzakelijk tegenwicht tegen een cultuur van scherpe afbakening en piketpalen.

Ten derde is het tijd maakbaarheidpretenties te matigen, meer oog te hebben voor kleine ingrepen die veel zelfsturende kracht in werking zetten en voor de menselijke maat in ambities. Het opjagen van ambities leidt tot opportunisme, ongeduld en teleurstelling.

Ten vierde moeten we besturingsmodellen vereenvoudigen en consequenter toepassen. Maatschappelijke krachten bundelen verdraagt zich slecht met het uitzuiveren en verfijnen van verantwoor-

delijkheden. Bouw aan institutioneel kapitaal als alternatief voor de vluchtigheid van nieuwe arrangementen en sturingsparadigma's.

Tot slot is een oprechte en onbevengende houding in al die gelaagde netwerken nodig om te voorkomen dat we collectief in strategisch zwartepieten verstrikt raken. Een milde blik, durven loslaten, bescheidenheid, eenvoud, toewijding en onbevengende, niet bepaald sexy kwaliteiten in de wereld van bestuurlijke urgenties, opgaven en kansen, maar wel het medicijn dat hard nodig is. Het is een houding van bestuurlijke lichtheid als tegenwicht tegen de pretentie om het bestuur in de regio 'eindelijk eens op orde te brengen', een onuitvoerbaar verlangen dat alleen maar bestuurlijke drukte en het bijbehorende chagrijn aanjaagt.

## Hollanders in beeld

Als er één portret van Rembrandt louter in superlatieven wordt beschreven, dan is het wel dit portret van Jan Six vanwege de natuurlijke schilderwijze die hij hanteerde, de quasi-nonchalante werkwijze in de brede streken van de tressen van de mantel, de manchetten en de handschoenen en de informele pose van Six. Het portret lijkt een momentopname, want Six is bezig zijn handschoenen aan te trekken en de mantel is losjes over de schouder gedrapeerd. Het is een gedurfd portret door de indruk van achteloosheid waarmee het is geschilderd.

Het portret werd in 1654 geschilderd, toen Jan Six (1618-1700) lid van de Amsterdamse stadsraad was. Hij werd in Amsterdam geboren, waar zijn vader fortuin had vergaard in de zijde- en lakenindustrie. In 1691 werd hij benoemd tot burgemeester. Vele jaren eerder, in 1655, was hij in Amsterdam in het huwelijk getreden met Margaretha Tulp, dochter van de bekende arts Nicolaas Tulp.

Rembrandt schiep met dit portret een magistraal kunstwerk. In artistiek opzicht vormt het een van de beste voorbeelden van zijn kunstenaarschap. Het is wereldberoemd, ofschoon het slechts een enkele keer eerder tentoongesteld is. Het is tot 13 januari 2008 te zien op de tentoonstelling *Hollanders in beeld*, portretten van de gegoede burgerij in de Gouden Eeuw in het Mauritshuis te Den Haag.



# Vragen voor parlementaire enquête Irak

**De vraag of er wel of geen parlementair onderzoek of een andersoortig onderzoek moet komen naar de argumentatie waarmee de Nederlandse regering haar jawoord gaf aan de door de Verenigde Staten geïnitieerde aanval op Irak, houdt nog altijd de gemoederen bezig. Zowel politici als burgers laten hun stem horen en wat de laatste betreft zijn het vooral de ja-stemmers die tot de media doordringen. Er zijn voldoende redenen het toenmalige standpunt van de regering aan een parlementair onderzoek te onderwerpen, bij voorkeur een parlementaire enquête, waarbij de betrokkenen onder ede worden gehoord.**

**H**et regeringsstandpunt kon indertijd – en nog steeds – geen meerderheidssteun in de publieke opinie verwerven.<sup>1</sup> Als onder legitimiteit van beleid wordt verstaan een belangrijke mate van congruentie tussen overheidsbeleid en belangrijke waarden, normen, belangen en verwachtingen van burgers, dan was het politieke besluit aan de Irak-oorlog deel te nemen, een illegitiem besluit.<sup>2</sup> In

woorden van Maurice Duverger, een regering door de geregeerden, zou niet bij voortduring de wens van de meerderheid der geregeerden moeten worden genegeerd.<sup>4</sup> Het gaat immers om een politiek-psychologisch feit met betrekking tot een van de meest ingrijpende besluiten die een regering, namens de geregeerden, kan nemen, namelijk participatie in een oorlog. Waarom zou de regering, als er toch niets is te verbergen, tegenstander van een onderzoek blijven? Waarom het zich niet gemakkelijk gemaakt en toegeven aan de wens van de meerderheid van de bevolking, van burgers en kiezers en alsnog een onderzoek instellen?

## Waarom zou de regering, als er toch niets is te verbergen, tegenstander van een onderzoek blijven?

dien het Handvest van de Verenigde Naties (VN) strikt wordt gevolgd en artikel 90 van de Nederlandse Grondwet serieus genomen – inhoudend dat Nederland de internationale rechtsorde bevordert – dan zou op die grond tevens van een illegaal besluit gesproken kunnen worden.

### Voorlopig niet

Maar voorlopig komt het er niet van. Ook in de Eerste Kamer bleek er geen meerderheid te zijn voor een parlementair onderzoek naar de argumentatie van de regering om 'politiek' mee te doen met de aanval op Irak.<sup>3</sup> In andere coalitie-landen zijn inmiddels door of vanwege regeringen en of parlementen onderzoeken afgerond, maar in Nederland houdt de regering halsstarrig vast aan het standpunt dat dit niet nodig is. Vooropgesteld dat dat het geval is, dan nog zou een overheid, geconfronteerd met een meerderheid in de publieke opinie die jarenlang wel een dergelijk onderzoek van belang acht, er minstens wijs aan doen een dergelijk onderzoek in te stellen.

Waar een politieke democratie heerst, naar de

Met een dergelijk onderzoek zou voor altijd het regeringsgelijk bevestigd en de verkeerde opvatting van zovele burgers gecorrigeerd kunnen worden. Maar de regering volhardt in haar afwijzing. Er kan maar één reden voor zijn: de toenmalige bewindslieden hebben wel degelijk iets te verbergen, althans te vrezen als de onderste steen boven zou komen. Er zijn kennelijk stenen gebruikt bij het argumentatiebouwwerk, waarvan men meent zich daar nog steeds deerlijk aan te kunnen stoten. Daar met name het CDA en de huidige premier in het bijzonder tegen zijn, kan de hypothese worden opgesteld dat zij mogelijk iets te verbergen hebben en of feiten vrezen die zeer in hun nadeel kunnen worden uitgelegd.

Heeft de regering indertijd de niet aanwezige massavernietigingswapens in haar argumentatie meegenomen? Heeft zij, toen steeds meer duidelijk werd dat deze wapens er niet waren, haar toevlucht tot een juridische, overigens zeer betwistbare, redenering genomen? Wist zij van de onhoudbaarheid van haar standpunt, maar heeft zij dat toch tegen beter weten in volgehouden? Was dat ingegeven door de gedachte dat *right or wrong* de Amerikaanse politiek rond Irak diende te worden gesteund? Im-

[1] Ph. Everts, *Opinies over een oorlog met Irak*, in *Vrede en veiligheid*, jrg. 31, nr. 3, 2002, p. 269-293.

[2] L. Wecke, *Legitimatie en vredesoperaties*, in *Jaarboek vrede en veiligheid*, Nijmegen 1998, p. 253-269.

[3] J. Oranje, *Irak-onderzoek blijft achter 'Ijzeren gordijn'*, *NRC Handelsblad*, 5 maart 2007. Th. Koele, *Senaat steunt geen enquête Irak-inval*, *de Volkskrant*, 4 april 2007.

[4] M. Duverger, *Les Parties Politiques*, 2<sup>nd</sup> ed., Parijs: Armand Colin, 1954.



pliceerde dat dat het veronderstelde Amerikaanse belang vóór het Nederlandse ging? Of was het regeringsstandpunt dat het volgen van de Verenigde Staten altijd de juiste keuze was en een kritische houding hoe dan ook nadelig voor Nederland zou uitpakken? Het zijn vragen die bij geen afdoende antwoord boven de politiek blijven hangen en steeds opnieuw nadrukkelijk gesteld zullen worden.

### Tegen

Tegenstanders van een onderzoek nemen genoeg met de woorden van de regering en de onderzoeken en debatten waar de regering naar verwijst. In Kamerbrieven worden de aantijgingen over onvolledige en of onjuiste informatie in woorden van de regering weerlegd en wordt gepoogd het ingenomen standpunt over de Irakoorlog te verhelderen.<sup>5</sup> Mediarubrieken als *Argos*, *Reporter* en *NRC Handelsblad* met het artikel 'Hollandse oorlogslogica' worden terechtgewezen, zij het dat diverse door de media gebruikte documenten geheim zijn en de regering dat ook zo wil laten.

De redenering over de veronderstelde kernwapens en de eigen beslissing op basis van een aantal door Irak niet of onvoldoende opgevolgde resoluties, zijn voor tegenstanders kennelijk voldoende reden de regering in een afwijzing van een onderzoek te steunen.<sup>6</sup> Zelfs als er enige twijfel over sommige feiten en interpretaties van feiten zou zijn, dan nog dient de regering het voordeel van de twijfel te krijgen. Het gaat immers te ver een Nederlandse regering van kwade trouw te betichten. Ook kan men met Frans Verhagen opmerken dat het Nederlandse belang inderdaad meer gediend was met het steunen van het Amerikaanse standpunt dan mee te gaan met de afwijzing door critici van de Irakoorlog.<sup>7</sup> Uiteindelijk zou ons bondgenootschap met de Verenigde Staten altijd meer opleveren dan een afwijzing van dat deel van de Amerikaanse buitenlandse politiek.

Men kan redeneren dat de toekomst van meer belang is dan het uitputtend analyseren van het verleden. Er mogen dan enkele niet geheel opgehelderde zaken zijn, men kan en moet het regeringsgedrag in het verleden niet evalueren op basis van wat men later te weten is gekomen. Dat in het licht van de huidige kennis de regering mogelijk anders gehandeld zou hebben, ontken ook premier Jan Peter Balkenende niet.<sup>8</sup>

Er was indertijd wel degelijk een mandaat, namelijk de veiligheidsresoluties die de Veiligheidsraad sinds 1990 had aangenomen en die volgens de ministers Verhagen en Van Middelkoop voldoende rechtsbasis voor militair optreden vormden.<sup>9</sup> Het

kabinet had de Tweede Kamer volledig geïnformeerd en dat bepaalde adviezen de Kamer niet hadden bereikt, is niet meer dan gebruikelijk. De Kamer controleert het regeringsbeleid en niet de adviezen op basis waarvan dat beleid al dan niet tot stand komt.

Men kan ook betogen dat er belangrijker zaken zijn dan een veelbelovende coalitieregering vanwege overdreven politieke correctheid in gevaar te brengen. Bovendien is noch in de Tweede Kamer noch in de Eerste Kamer een meerderheid voor een parlementair onderzoek aanwezig. Vandaar dat de PvdA er goed aan deed – tegen de wens van haar aanhang en tegen haar oorspronkelijk standpunt in – stilzwijgend bij de coalitiebesprekingen het indertijd door henzelf zo bepleite onderzoek als wisselgeld te gebruiken.

### Voor

Toch is het de vraag of het in feite inleveren van de bevoegdheid tot controleren van de Kamer niet een te groot offer is op de weg naar het regeringspluche. Het gaat immers om een controle op regeringsbeleid dat met participatie in een oorlog heeft te maken. Oorlog impliceert het namens de geregeerden dood maken van medemensen, een besluit dat niet lichtvaardig en ondoorzichtig mag worden genomen, althans niet in een politieke democratie. De grootste oppositiepartij, de PvdA, was hiervan in hoge mate doordrongen. Woordvoerder Bert Koenders liet in de Tweede Kamer herhaaldelijk weten dat een parlementair onderzoek zeer gewenst was.<sup>10</sup>

Uiteindelijk heeft de PvdA haar eigen oprechte wens en die van haar aanhang en kiezers als wisselgeld gebruikt bij de verwerving van haar plek in het vierde kabinet-Balkenende. De redenering dat er toch geen parlementaire meerderheid in Tweede of Eerste Kamer was, is voor veel burgers een onvoldoende overtuigend antwoord. De huidige regeringspartners hebben bij de coalitiebesprekingen, kennelijk stilzwijgend, de controlerende bevoegdheid van de Tweede Kamer buiten werking gesteld. Het is een hellend vlak dat niet alleen het verleden ontsiert, maar ook voor de toekomst gevaarlijke perspectieven opent. Ook tegenstanders van een onderzoek zouden voorstander van een parlementair onderzoek moeten zijn, want dat kan voor de regering positief uitvallen en zou een einde aan een anders permanent aanwezige belasting van welke regering dan ook maken.<sup>11</sup>

### Vragen

Er zijn nog veel vragen te stellen, waarop het antwoord de regering definitief in het gelijk kan stel-



[5] Kamerbrief minister mr. J.G. de Hoop Scheffer, *Irak*, 18-03-2003, Kamerbrief minister H.G.J. Kamp en minister mr. J.G. de Hoop Scheffer, *Beantwoording verzoek Cie BZ massavernietigingswapens Irak*, 22-08-2003. Kamerbrief minister H.J.G. Kamp, *Irak*, 21-06-2004 en *Brief op verzoek van Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie over Irak*, minister drs. M.J.M. Verhagen en minister E. van Middelkoop, 2 april 2007.

[6] *Enquete onderzoek Irak-missie*, Eén Vandaag Opiniepnl, 8000 respondenten, 07-02-2007.

[7] Fr. Verhagen, *Meedoen in Irak was in ons belang*, *de Volkskrant*, 16 maart 2007.

[8] G. Korevaar, Balkenende is om, *Algemeen Dagblad*, 5 april 2007. 'Verspreking' van minister Bot op 5 oktober 2005 en J. Oranje, *Ambtenaren uitten voor de oorlog in Irak al twijfels*, *NRC Handelsblad*, 6 oktober 2005.

[9] Ministers Verhagen en Van Middelkoop, *Kamerbrief betreffende Irak op verzoek van vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie*, 2 april 2007.

[10] Motie Tweede Kamer, 2003-2004, 23 432, nr. 172. Motie Tweede Kamer, 2004-2005, 23 432, nr. 191.

[11] Van Aartsen wil onderzoek naar Irak-oorlog, *Trouw*, 14-07-2007.



len en uiteindelijk van de verdenking kan verlossen dat zij bewust of onbewust op verkeerde gronden een verkeerd besluit heeft genomen.<sup>12</sup> Is het niet plausibel te veronderstellen dat als de regering niets te verbergen heeft, het geen probleem kan zijn ter versterking van de eigen positie een parlementair onderzoek niet af te houden, maar juist toe te juichen? Daarbij dient te worden bedacht dat volledige transparantie van de toenmalige besluitvorming

## Het is een hellend vlak dat niet alleen het verleden ontsiert, maar ook voor de toekomst gevaarlijke perspectieven opent

niet alleen voor de historicus van belang is en ter bevrediging van de ontevreden burgers en politici kan dienen, ook met het oog op de toekomst is dat uitermate relevant.

In min of meer willekeurige volgorde zijn de volgende vragen te stellen:

- Wanneer wist de regering dat er kennelijk geen massavernietigingswapens in Irak aanwezig waren?
- Had zij dat eerder kunnen weten en van wie waren de gegevens afkomstig?
- Welke bewindspersoon heeft bij welke gelegenheid zodanig van massavernietigingswapens gesproken dat aangenomen moet worden dat zij wel degelijk een rol bij de besluitvorming hebben gespeeld?
- Is de regering mogelijk door bondgenoten en inlichtingendiensten misleid?
- Was er sprake van selectieve attentie en in-attentie van de zijde van de regering voor bepaalde feiten en meningen? Werden opvattingen en feiten die niet in overeenstemming met een eerder ingenomen standpunt waren – dat oorlog onvermijdelijk was en de zijde van de Verenigde Staten gekozen diende te worden – genegeerd? Men zie het telexbericht van de Nederlandse permanent vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties, die op 25 februari 2003 vermeldt dat Nederland een oorlog tegen Irak hoe dan ook zal steunen.
- Was er van regeringszijde sprake een tunnelvisie of een autistisch Irak-beeld?
- Als er geen selectief op ondersteuning van de Verenigde Staten gericht beleid was, was het dan een kwestie van slordigheid? Heeft men zich niet afgevraagd waarom bijvoorbeeld de Canadezen niet met de aanval meededen en waarom deze coalitiegenoten althans de argumentatie voor een aanval onvoldoende achtten?
- Ging het wel degelijk om een afweging tussen diverse Nederlandse belangen en was het resultaat dat door steun aan de Verenigde Staten te verlenen het Neder-

lands nationaal belang het best gediend was?

- Hebben ook persoonlijke belangen een rol gespeeld of heeft de misvatting bestaan dat een Nederlandse secretaris-generaal van de NAVO ook in het Nederlands belang zou zijn?
- Is de regering niet misleid, maar heeft zij zich laten misleiden of zichzelf misleid?
- Heeft de regering bewust het internationaal recht en de eigen grondwet (art. 90) aan haar laars gelapt? Nederland bevordert toch niet de internationale rechtsorde door deze te schenden?
- Wat was de inhoud van de memo's en andere stukken van eigen diensten die kanttekeningen maakten bij onder meer de Amerikaanse en Engelse standpunten over de redenen om tot een aanval over te gaan?
- Wat is met die kanttekeningen gebeurd?
- Welke rol heeft de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) gespeeld?
- Wat waren de redenen op grond waarvan de premier geen gevolg gaf aan de suggestie van het Kamerlid Koenders om over de juridische rechtvaardiging van de oorlog advies aan de eigen Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken te vragen?
- Wat was het geheel aan feiten waarover men beschikte?
- Wat was het geheel aan interpretaties, zowel van de regering als van anderen?
- Wat heeft men exact aan volk en Tweede Kamer meegedeeld?
- Wat is het verschil tussen de feiten en interpretaties waarover men beschikte en de informatie aan volk en Kamer?
- Wat was vooraf en achteraf de definiëring en operationalisering van de term *politiek in politieke deelname* aan de invasie in Irak?
- Wat hebben Nederlandse eenheden en personen in de Golf tijdens de oorlog gedaan? Men denke aan F-16's, een Walrus-onderzeeër, commando's en presentie van Nederlandse militairen bij Amerikaanse persconferenties, zoals die van overste Jan Blom? Wat deed een Nederlandse *Orion* daar? Had ook niet het zenden van *Patriots* naar Turkije een zodanig militair aspect, dat van deelname aan de oorlog gesproken kan worden? Het schild lenen aan een bondgenoot impliceert het beknotten van de offensieve militaire macht van de tegenstander van die bondgenoot. De Australische minister van Defensie meldde op 20 maart dat Nederland een fregat en een onderzeeboot naar het strijdtoneel stuurde. De Verenigde Staten en andere oorlogsbondgenoten zagen Nederland kennelijk wel de-gelijk als een min of meer volwaardig lid van de *coalition of the willing*. Wat deden Nederlandse eenheden in de Golf, waar zij al of niet toevallig aanwezig waren?
- Een van de belangrijkste vragen is of de Nederlandse regering niet eerst besloten heeft mee te doen en net als de Amerikaanse en Engelse regering naar de beste

[12] H. Jaspers, Argos, *Geheime Nederlandse steun aan de oorlog van Bush. Ko Colijn, Kwestie-Irak blijft kabinet plagen*, in *Vrij Nederland*, 31 maart 2007.  
J. Oranje & G. Valk, CDA krijgt Irak niet van de agenda af; Nederlandse politieke steun aan inval in 2003 nog steeds gevoelig punt binnen coalitie, T. Lages, *Spanning in coalitie over kwestie Iran*; PvdA wil Amerikanen niet weer te lichtvaardig steunen, *Trouw*, 5 april 2007.

argumenten heeft gezocht om dat besluit bij parlement en volk te rechtvaardigen.

- Toen bleek dat de Amerikaanse president George W. Bush en de Britse premier Tony Blair over de aanwezigheid van massavernietigingswapens hadden gelogen, beriep de Nederlandse regering zich met kracht op een zeer discutabel en volgens veel deskundigen onjuist volkenrechtelijk argument.
- Heeft Bart Tromp in de *Volkskrant* van 13 maart 2007 geen gelijk waar hij stelt dat Saddam Hoessein juist wel aan de laatste VR-resolutie (1441) had voldaan, waarmee het Nederlandse *juridisch sluitend* standpunt nog verder wordt ondermijnd?

### Wachten?

Onderzoek is gewenst en bij voorkeur een parlementaire enquête, waarbij betrokkenen onder ede worden gehoord en de regering alle relevante stukken ter beschikking stelt. Vanwege de samenstelling van de Kamers zit dat er voorlopig niet in. De vraag is dan maar te wachten op een verkiezingsuitslag die dit wel mogelijk maakt? Of is misschien toch voorbereidend en verkennend onderzoek, mogelijk op basis van de huidige openbare bronnen? Een verkennend onderzoek is gewenst. De doelstelling ervan zou een inventarisatie moeten zijn van alle relevante vragen die, voor zover op basis van het beperkte materiaal te formuleren zijn. Men zou een zowel kwalitatieve als kwantitatieve inhoudsanalyse kunnen maken en zo tot conclusies en vragen komen die later in een parlementaire enquête aan bewindslieden, oud-bewindslieden en anderen kunnen worden voorgelegd.

Denkbaar is ook het ontwerpen van een Europa-Amerikaschaal waarop teksten kunnen worden geanalyseerd. Voor die analyses zouden bepaalde stukken in eenvoudige subject-predicaatverbindingen herschreven moeten worden of in andere grotere telbare eenheden. Op grond van dat voorwerk kan de definitieve enquête snel en verantwoord van start gaan. Het Srebrenica-onderzoek heeft indertijd zeven jaar op zich laten wachten. Enig geduld zal ook in dezen geoefend moeten worden. Een vooronderzoek zou door een onafhankelijk (universitair) instituut kunnen worden ondernomen dat op basis van een allereerste inventarisatie van openbare bronnen een oordeel geeft over de vraag of een verkennend onderzoek zin heeft.

### Mogelijke uitkomst

Als we ervan uitgaan dat het uiteindelijke onderzoek een parlementaire enquête zal zijn, kan de uitkomst tot voordeel van toenmalige bewindslieden strekken. De enige – overigens doorslaggevend – reden die men voor die verwachting kan aan-

voeren, is de hardnekkigheid waarmee vooral de premier en het CDA een parlementair onderzoek afwijzen. Dat men wel degelijk iets te verbergen of te vrezen heeft, is een plausibele veronderstelling. Ware dat niet het geval, dan zou men een onderzoek waarmee een onjuiste veronderstelling wordt gecorrigeerd, toejuichen.

In elk geval zou een verantwoord onderzoek afrekenen met een politieke hypotheek waarvoor anders tot in lengte van dagen woekerrente moet worden betaald. Het wantrouwen in de regering is immers door de argumentatie voor die zogenaamd politieke Irakparticipatie niet verminderd. Een duurzaam beeld van illegaal en illegitiem handelen leidt uiteindelijk tot een al even duurzame ondermijning van het vertrouwen dat men in onze politieke democratie heeft.

Ook voor de toekomst zal het onderzoeksresultaat niet zonder belang zijn. Kan men, als het gaat om de inzet van Nederlandse troepen, de grondwet negeren? Kan men de internationale rechtsorde bevorderen door deze te schenden door zich niet aan het Handvest van de Verenigde Naties te houden? In het coalitieakkoord van het vierde kabinet-Balkenende staat namelijk: 'Een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist bij deelname aan mis-

## Kan men, als het gaat om de inzet van Nederlandse troepen, de grondwet negeren?

sies met inzet van Nederlandse militairen'. Naar de mening van het CDA is met deze zin ook de gekunstelde redenering voor politieke participatie in de Irak-oorlog – het samenspel van eerdere resoluties – achteraf gerechtvaardigd. Dat betekent dat het, tenminste volgens het CDA en overigens ook minister van Buitenlandse Zaken Verhagen, in de toekomst mogelijk is met verwijzing naar een adequaat *volkenrechtelijk mandaat* ons opnieuw in oorlog te begeven.

Zo gaf de minister als zijn opvatting dat in het geval van een aanval op Iran het in theorie denkbaar is dat zonder formeel VN-mandaat Nederland weer van de partij zal zijn.<sup>13</sup> Het is een onjuiste visie die wellicht door de resultaten van een bij voorkeur parlementaire enquête gecorrigeerd kan worden voordat we kritiekloos of vooringenomen aan een nieuw militair avontuur beginnen, ook als het aanvankelijk alleen in de vorm van politieke participatie is.

[13] Plotseling gaat Irak-debat over Iran, *Volkskrant* 5 april 2007, zie ook: Dick Leurdijk, Een adequaat volkenrechtelijk mandaat: het debat over rechtsgrond van missies met inzet van Nederlandse militairen, in: *Armex*, 91ste jrg. nr.3, 2007.

# Gemeenten en het regisseren van betere tijden

**In de meeste gemeenten is de 9-5-cultuur dominant. Bijna alle economische activiteiten vinden tussen 9:00 uur en 17:00 uur plaats. Hoe kan de gemeente ervoor zorgen dat er flexibele tijden voor allerlei voorzieningen komen?**

**D**it regime vond zijn oorzaak vooral in een overdreven reactie van Willem I op een schrikbeeld. Het Zuiden (België) zou, zo vreesde hij, de grondwet van 1815 misbruiken om hem naar een zijspoor te schuiven en de hegemonie over het Noorden te verwerven. Het Zuiden zou daarbij gebruik maken van de figuur van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat hield die destijds in en hoe onderdrukte Willem I deze?

## Ministeriële verantwoordelijkheid

Hoe kon de grondwet van 1815 toelaten dat de koning zijn macht ontnomen werd? Wat was er mis gegaan? Zette de grondwet van 1815 onbedoeld de deur open voor een veel omvangrijkere ministeriële verantwoordelijkheid (de collectieve vorm met de vertrouwensregel) dan Van Hogendorp en Willem I hadden beoogd? Willem I was zich bewust van de gevaren van de overgang van de individuele naar de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Zijn vader, Stadhouder Willem V, had hem al vóór 1800 voor de uitholling van de macht van de vorst via de ministers gewaarschuwd.<sup>1</sup> Inmiddels was de Koning van Engeland door zijn premier op een zijspoor gezet en waren de ministers daar collectief verantwoordelijk aan het parlement. Willem I zei in 1815 nooit te zullen toestaan dat hem dit ook overkwam.

Van Hogendorp had het gevaar lang tevoren onderkend en er een remedie voor uitgedacht, maar zijn opzet mislukte. Zijn conceptgrondwet, de Schets van 1812, wilde de vestiging van een constitutionele monarchie met individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Deze figuur, die zich in de 17<sup>e</sup> eeuw had ontwikkeld, had in Engeland een eeuw lang uitstekende diensten bewezen: een parlementair aanklachtrecht (*impeachment*) tegen individuele ministers. De koning (regering) moest zich aan het recht houden (*the king can do no wrong*). Dreigde wegens schending daarvan een parlementaire aanklacht tegen de verantwoordelijke minister bij de hoogste rechter (Hogerhuis), dan nam deze dadelijk ontslag. Zo kon het parlement indirect, via de ministers, de koning bij zijn machtsuitoefening

binnen de perken van het recht houden.<sup>2</sup>

De grote vraag was wel hoe dat in regels te gieten. Bij gebrek aan een theorie bleef daarom de werking van het Engelse stelsel voor niet-specialisten onbegrijpelijk. Een extra complicatie was dat er tussen 1780 en 1814 een cruciale omslag in het Engelse stelsel plaatsgreep. De oude individuele vorm maakte geleidelijk plaats voor collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Dit ging gepaard met uitschakeling van de vorst als regeringsleider en met de verschuiving van het zwaartepunt van de macht van de regering naar het parlement.<sup>3</sup> In de plaats van de vorst werd de premier regeringsleider die met zijn kabinet op een parlementaire meerderheid steunde. Verloor hij het vertrouwen, dan moesten hij en zijn kabinet ontslag nemen en de macht aan de leider van de oppositie overdragen.

Van Hogendorp zag in dat de overgang van de individuele naar de collectieve vorm voortkwam uit de combinatie van het aanklachtrecht en de koninklijke onschendbaarheid. Omdat de koning onschendbaar was, moesten in zijn plaats de ministers voor onwettige daden parlementair worden aangeklaagd. Hoever die onschendbaarheid ging, werd niet vastgesteld. Daarom zou men in Engeland ministers, behalve voor onwettige bestuursdaden, ook wegens misbruik, onhandig of nadelig gebruik van legale macht gaan aanklagen. In de 18<sup>e</sup> eeuw zou het aanklachtrecht steeds ruimer worden, totdat de Engelse ministers voor alle regeringsdaden van de koning afzetbaar waren geworden. Zo was alle macht van de koning volledig onder parlementaire controle gebracht en waren de ministers dienaren van het parlement in plaats van de koning geworden. Toen de Engelse koning de keuze en benoeming van de ministers ook aan de premier moest overlaten, verloor hij definitief de positie van regeringsleider en verschoof het zwaartepunt van de macht volledig naar het parlement. Continentale navolgers van het Engelse stelsel werden rond 1815 door de ontwikkeling van de collectieve vorm danig in verwarring gebracht. De macht van de net 'gerestaureerde' koningen moest onaantastbaar zijn voor die van de nog in-

[1] *Nota Emancipatiebeleid 2008-2011. Meer kansen voor vrouwen*, Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

[2] Atena, M. & R. Arnoldus (2004), *Tijd is geld... Geld is tijd. Kosten-batenanalyse* Deventer, afstudeeronderzoek Saxion Hogeschool IJsselland Deventer.

[3] Baaijens, C. (2006), *Arbeidstijden: tussen wens en werkelijkheid*, dissertatie Universiteit Utrecht.

[4] Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek (<http://statline.cbs.nl>).

[5] Keuzekamp, S. (2000), Een differentiatie van verdienertypen, in S. Keuzekamp & E. Hooghiemstra (red.), *De kunst van het combineren: taakverdeling onder partners*, Den Haag: SCP, 2000/4. p. 9-27.

[6] Hoorn, W.D. van (2000), Glad to live alone or happier together. *Maandstatistiek Bevolking*, jrg. 48, nr. 2, p. 16-23.

[7] Breedveld, K. e.a., (2006), *De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden*. Den Haag: SCP

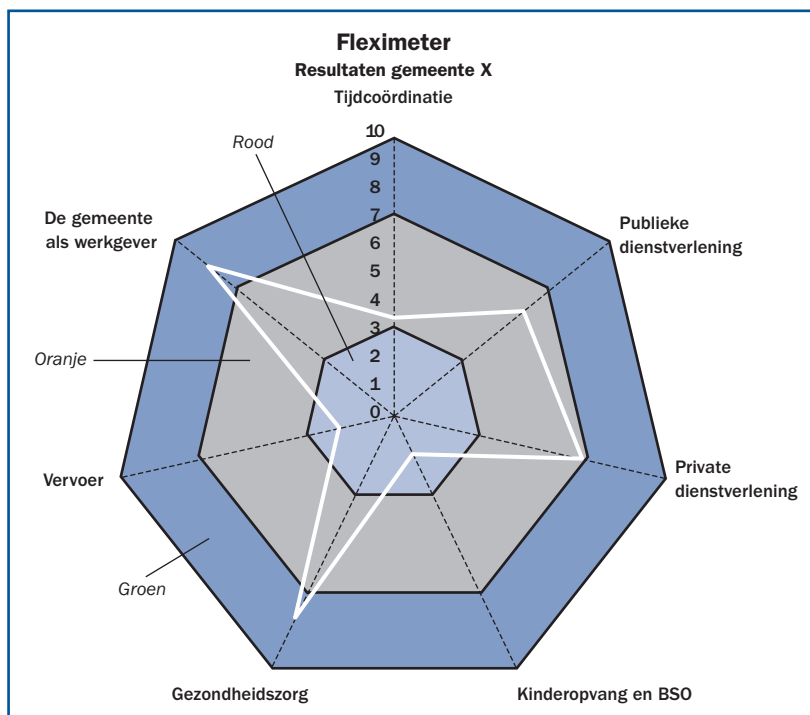
stabiele parlementen. Deze laatste kenden nog vrijwel nergens stabiele politieke partijen die voor de parlementaire vorm onmisbaar zijn.

### Variant Engelse stelsel

Van Hogendorp voorzag al in 1812 het dubbele gevaar van het Engelse scenario voor het door hem nagestreefde koninkrijk. Dit scenario bedreigde zowel de positie van de beoogde koning-regeringsleider (Willem I) als de voor Van Hogendorp vanzelfsprekende hegemonie van Holland over België. België kende destijds rond de 3,4 miljoen overwegend katholieke inwoners en een kwart van de 1,8 miljoen vooral protestante inwoners van Holland was eveneens katholiek. Omdat tweederde van de inwoners van het koninkrijk katholiek zou zijn, lag de vorming van een structurele katholieke meerderheid in het parlement voor de hand.

Als die via de ministers de regering de wet zou kunnen voorschrijven, zou dat tot een katholieke (Belgische) hegemonie leiden. Willem I zou in dat geval als regeringsleider voor een katholieke premier moeten wijken en alleen in naam koning blijven. Holland zou aan België onderworpen raken, Brussel zou tot hoofdstad, het Frans tot voertaal en het katholicisme tot heersende godsdienst gemaakt kunnen worden. Van Hogendorp begreep dat het Engelse scenario moest worden geblokkeerd. Hij achtte trouwens Holland economisch superieur aan België en was ervan overtuigd dat alleen herstel van de Hollandse zeevaart en handel het in de Franse tijd verarmde rijk er economisch weer bovenop zou kunnen brengen.

Van Hogendorps oplossing kwam erop neer dat hij de Engelse combinatie vermeid. Hij liet de onschendbaarheid weg en nam alleen een parlementair aanklachtrecht in zijn conceptgrondwet op. Daarom mochten in zijn stelsel ministers alleen voor onwettige regeringsdaden parlementair tot aftreden worden gedwongen. Aanklachten dienden formeel bij de Hoge Raad te worden ingediend, maar, conform het Engelse voorbeeld, zouden ministers in de regel al ontslag nemen als een aanklacht dreigde. De Hoge Raad zou dan ook niet of hoogst zeldzaam in actie hoeven te komen. Op alle wettige regeringsdaden mochten de beide Kamers wel kritiek hebben en er de vorst op aanspreken, maar die hield het laatste woord. Men kon hem niet via de ministers dwingen, noch hem terzijde schuiven. Overigens ging het Van Hogendorp er niet om zijn Oranje-koning persoonlijk te laten regeren. Integendeel, diens ministers en vooral Van Hogendorp zelf zouden het beleid bepalen, veilig voor een te grote parlementaire invloed achter de rug van de Koning.



Door een beoordelingsfout in de grondwetscommissie van 1814 liet Van Hogendorp echter ongewild toe dat zijn expliciete aanklachtbepaling in de *Schets* verviel. Die fout tastte weliswaar niet de essentie van zijn stelsel aan, maar het schiep wel een lacune. Van Hogendorp zag dit te laat in. De uitkomst was dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid wel stilzwijgend in de Grondwet van 1815 leek opgenomen, maar met de gevaarlijke implicatie die Van Hogendorp had willen vermijden. Nam men namelijk zonder expliciete grondwetsbepaling het bestaan van het aanklachtrecht aan, dan was er geen goede reden niet ook de koninklijke onschendbaarheid te erkennen.

### Benjamin Constant

De onvermijdelijkheid van de Engelse combinatie drong zich ook langs andere weg op. Van Hogendorp had in 1812 eigenlijk een hybride, theoretisch ondeugdelijke variant op het Engelse stelsel ontwikkeld. Zijn koning hield daarom het midden tussen een stadhouder (hoogste ambtenaar) en een constitutionele koning. Dit werd vanaf medio 1814 ingehaald door Benjamin Constants publicatie van de eerste serieuze theorie over het Engelse stelsel. Deze maakte de figuur van de ministeriële verantwoordelijkheid ook voor niet-specialisten inzichtelijk en nam de Engelse combinatie als vertrekpunt. Constant zette zich net als Van Hogendorp af tegen de collectieve vorm en de vertrouwensregel. Beiden vonden dat de koning de hoogste macht moest

[8] Knulst, W. & L. Schoonderwoerd (1983), *Waar blijft de tijd. Onderzoek naar tijdsbesteding in Nederland*, Rijswijk: SCP

[9] Breedveld, K. e.a. (2002), *Ruimte voor tijd. Op weg naar een monitor tijdsordening*, Den Haag: Projectbureau Dagindeling.

[10] Leeferink, A.J. e.a. (2004), *Een kwestie van tijd. Afstemming van tijden in de stad Groningen: een behoeften- en knelpuntenanalyse*, Bureau-onderzoek gemeente Groningen.

[11] Portegijs, W. e.a., *Emancipatiemonitor 2006. Veranderingen in de levenssituatie en levensloop*, Den Haag: SCP/CBS.



blijven, maar Constant gaf een andere invulling aan diens rol. Omdat die binnen een jaar en daarmee al voor de inwerkingtreding van de grondwet van 1815 grote bekendheid onder de Belgische liberalen kreeg, sprak voor hen de combinatie van aanklachtrecht en onschendbaarheid vanzelf. Dit maakte een ontkenning daarvan extra hachelijk, temeer daar Willem I er geen verklaring voor gaf, laat staan een alternatieve theorie.<sup>4</sup>

### Keus van Willem I

Willem I had keus uit twee kwaden. Hij kon op grond van het zwijgen van de grondwet de combinatie erkennen of ontkennen. Ontkennen betekende de afwijzing van iedere ministeriële verantwoordelijkheid aan het parlement, wat inging tegen stelsel, geest en strekking van de grondwet van 1815. Erkennen zag hij echter als de deur openzetten voor zijn eigen uitschakeling en voor een Belgische hegemonie over Holland. Willem I koos daarom noodgedwongen voorlopig voor ontkenning. Een van de ongerijmde gevolgen hiervan was het ontbreken van een bovengrens aan de koninklijke macht. De koning werd geacht onderworpen te zijn aan de grondwet waarop hij een eed had afgelegd. Een absolute koninklijke macht was ondenkbaar. Het lot wilde echter dat Willem I in de persoon van zijn minister van Justitie Van Maanen een adviseur had die door zijn voorgeschiedenis alleen nog heil zag in een zo absoluut mogelijke vorst. Daarom had Van Maanen als lid van de grondwetscommissies van 1814 en 1815 al consequent naar een zo groot mogelijke koninklijke macht toegewerkt. Hij bood de door de Belgische protesten in het nauw geraakte Willem I een hachelijke uitvlucht.

De Vorst zou volgens Van Maanen in december 1813 de absolute macht verworven hebben en daarom boven de grondwet staan, die hij zogenaamd vrijwillig en uit eigen beweging had gegeven. Doordat Van Hogendorp al in het voorjaar van 1816 ruzie met Willem I kreeg en later dat jaar het veld zou ruimen, kon Van Maanen al in 1816 diens positie als voornaamste raadsman overnemen. Dit stelde Van Maanen in staat Willem I meer en meer tot zijn absolutistische opvatting over te halen en een daarmee corresponderende grondwetsuitleg die ministeriële verantwoordelijkheid aan het parlement uitsloot.

### Belgische oppositie

De Belgische liberalen toonden zich, onder andere via hun voornaamste spreekbuis, *l'Observateur Belge* verbijsterd over de ontkenning van Willem I. Het protest daartegen werd een permanente grief.

Tot drie keer toe vielen de Belgen in de Tweede Kamer en elders de ontkenning van Willem I aan. Volgens Van Hogendorp was die de oorzaak van de afscheiding in 1830.

Willem I miskende de ware bedoelingen van de Belgen. Zij waren niet uit op zijn macht of op een hegemonie over het Noorden. Zij wilden gelijke behandeling van Noord en Zuid en rechtsbescherming tegen onrechtmatige bestuursdaden. Aan rechtsbescherming tegen onwettige bestuursdaden bestond vanaf 1815 veel behoefte in het Zuiden vanwege de veelvuldige botsingen tussen nieuw, van bovenaf opgelegd Hollands recht, nog geldend Frans recht en herleefd of nog geldend Belgisch recht.

Belgische burgers en bedrijven konden noch bij de Tweede Kamer terecht, noch bij de rechtbanken. Bij de Tweede Kamer niet, omdat men daar de ministers niet op regeringsdaden mocht aanspreken. Bij de rechter niet omdat Zuidelijke rechters, hoewel bevoegd, zich niet over bestuursdaden durfden uit te spreken.

De voornaamste grief van het Noorden werd het feit dat het Zuiden geen genoeg nam met de fiscale bevoordeling die Willem I het Zuiden toestond. Om deze en andere redenen ontstond binnen de kortste keren in de Tweede Kamer een tegenstelling tussen Noord en Zuid. Omdat beide 55 zetels hadden, konden slechts enkele Noordelijke dissidenten het Zuiden aan een meerderheid helpen. Het Noorden koos instinctief de kant van Willem I, daar hij als waarborg moest dienen tegen het overvragende Zuiden. Men liet hem begaan toen hij alle macht aan zich trok. Zware protesten hiertegen van Zuidelijke Kamerleden haalden weinig uit. Weliswaar zou Willem I in 1817 nog een vergeefse poging doen de Belgen over te halen tot aanvaarding van de beperkte vorm die Van Hogendorp en hij oorspronkelijk hadden voorzien, maar dit mislukte.

Na de afwijzing van dit informele aanbod, koos Willem I definitief voor het soevereiniteitsconcept van Van Maanen. Het Noorden berustte hierin en vanaf 1818 lag er een Noordelijk taboe op de ministeriële verantwoordelijkheid. De Noordelijke Kamerhelft en de Noordelijke pers hielden kritiek op de regering voor zich om niet de Belgen in de kaart te spelen.<sup>5</sup> De volledige ontkenning viel echter niet te rijmen met de grondwet van 1815, want die kon niet worden verzoend met de eed van de ministers op de grondwet en met de scheiding der machten.

De grondwet van 1815 ging uit van de trias, omdat Van Hogendorps stelsel daarop was gebaseerd. Een

[12] Labour force survey results (2005), Luxemburg: Office for official publication of the European Communities.

[13] Voor informatie over de Fleximeter: directie Emancipatie, ministerie OCW.



## Het vraagstuk van De Toekomst

**Halverwege de negentiende eeuw was Midwolda een van de Oldambtster dorpen waar de akkerbouw welvaart had gebracht. Veel imposante boerderijen getuigen daar nog van. De boeren waren rijk en gaven aan heel veel arbeiders werk. Maar omstreeks 1880 leidde de import van goedkoop Amerikaans graan tot een grote crisis. De boeren ontsloegen de meeste van hun knechten en gingen over op mechanisatie. Een blijvende tegenstelling tussen arm en rijk was het gevolg.**

**N**a de massaontslagen was er volop goedkoop werkvolk en na elke graanoogst was er volop stro. Om die restproducten te verzilveren, richtte een honderdtal Oldambtster boeren in 1899 de *Stichting Coöperatieve Strokartonfabriek* op. In Midwolda, bij het Winschoterdiep dus met oog voor aan- en afvoerlijnen, verrees de strokartonfabriek *De Toekomst* en al op 31 januari 1901 begon de productie. Het werd een succes. In het eerste jaar werd acht miljoen kilo stro verwerkt, zes jaar later was dat verdubbeld. Reeds in 1909 werd een tweede fabriekscomplex in bedrijf genomen en zo leek *De Toekomst* verzekerd. Wel bleef de klassenstrijd woeden. De wat rijpere lezer herinnert zich ongetwijfeld Fré Meis en de stakingen in 'de strokarton'. Nu nog zijn heuse communisten raadslid in Oldambtster gemeenten, waaronder Scheemda, waartoe Midwolda sinds 1990 behoort.

### Verval

Toch kwam na een halve eeuw het einde. Stro als grondstof voor karton moest wijken voor oud papier. Na een periode van verval viel de fabriekspoort in 1968 definitief achter de laatste 125 werknemers dicht.

Een handelaar kocht het enorme gebouwencomplex en gebruikte het dertig jaar lang als verkoophal voor tweedehands machines. Onderhoud werd intussen niet gepleegd. Langzaam maar zeker vielen de gebouwen tot ruïnes, ten prooi aan weer en wind, ongedierte en vandalisme. Struiken groeiden tussen het oud roest. *Asbestdeeltjes* zweefden door de holle ruimten en dwarrelden op de toch al verontreinigde bodem neer.

### Rijksmonument

Het oudste complex is inmiddels gesloopt, maar *De Toekomst II* is sinds 1996 een rijksmonument. Dat stelt de gemeente Scheemda voor een probleem. Ten eerste moest zij in 2002 de kosten van urgente asbestsanering voorschieten; de eigenaar heeft daarvan slechts een deel afbetaald. Ten tweede is het de vraag wat er met al dat vastgoed moet gebeuren? Aan bedrijventerrein is in dat wijde land geen behoefte. De woningvraag wordt door het woon- en recreatieproject *Blauwestad* royaal gedekt. De bouwval was in 2006 een mooi-lugubere locatie voor filmopnamen van Paul Verhoevens *Zwartboek*, dát wel.

De gemeente Scheemda heeft Robert van der Burgh in 2002 tot projectcoördinator aangesteld. Hij blijft positief. 'De ligging aan de A7 en vlakbij Blauwestad is op zichzelf prima. Er is een serieuze nieuwe eigenaar, de provincie is tot veel bereid en als er een goed plan is heeft de *Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten* best wel geld beschikbaar. De gedachten gaan voorlopig uit naar een combinatie van economisch rendement en een museale functie.'

Misschien is er toch nog toekomst.



*Strokartonfabriek De Toekomst II uit 1909, sinds 1968 in verval.*  
Foto PvOdB.



F. van Tubbergen & I. Maas (red.), *Allochtonen in Nederland in internationaal perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, ISBN 13 978 90 5356 935

## Immigratie- en integratiebeleid

Deze bundel is de boekuitgave van 2006 van het tijdschrift *Mens en Maatschappij*. Aan de orde komen, behalve statistische gegevens en een analyse van het algemene immigratie- en integratiebeleid, onderwerpen als de opkomst van anti-immigratiepartijen, onderwijsdeelname van de tweede generatie, jeugdwerkloosheid en positie van immigranten op de woningmarkt.

Het zijn belangrijke thema's, die ook in de ons omringende landen spelen. De internationale vergelijking is dan ook een invalshoek die nieuwe gezichtspunten kan opleveren. Het startpunt van deze vergelijkingen is toch de Nederlandse situatie, waarbij het voor de hand ligt de nationale situatie in historisch perspectief te plaatsen. Nu wil het geval dat in 1971 in opdracht van het toenmalig ministerie van CRM ook al een boek met de titel *Allochtonen in Nederland* is verschenen. Het gebruik van het internationaal ongebruikelijke woord allochtoon stamt van deze publicatie.

Nu gaat het bij de term allochtoon niet alleen om het woord, maar ook om de definiëring ervan door het CBS. Alleen in Nederland worden niet alleen mensen die in het buitenland zijn geboren, maar ook zij waarvan één ouder in het buitenland is geboren, tot de allochtone – dus niet Nederlandse – populatie gerekend. De consequentie van deze definiëring is dat de allochtone populatie sneller groeit naarmate er meer gemengde huwelijken optreden, hetgeen in het algemeen juist als een teken van assimilatie, of in dit geval *vernederlandsing* is. Het afwijkende Nederlandse gebruik bemoeilijkt internationale vergelijkingen en wel des te sterker naarmate deze meer berusten op bewerkingen van statistisch materiaal.

Het is een punt dat in de afzonderlijke stukken wel wordt genoemd, maar dat beter in de inleiding onder de aandacht gebracht had kunnen worden.

Een tweede punt, dat ook al in de vroegere bundel naar voren komt, is de hardnekkige weigering van Nederland de immigratie te aanvaarden. Het Nederlandse beleid is, behalve in het geval van de Indische Nederlanders, sterk gericht geweest op de terugkeer van de immigranten, ook als al lang duidelijk was dat van een (substantiële) terugkeer geen sprake zou zijn. Het door Entzinger en Fermin terecht gemaakte onderscheid tussen algemeen en groepsspecifiek beleid moet dan ook naar de doelstelling van dit beleid worden gespecificeerd.

Het is overigens curieus dat de bundel uit 1971 nergens wordt genoemd. Blijkbaar is de vloed van publicaties zo groot, dat ook serieuze onderzoekers alleen nog de meest recente literatuur raadplegen. Het historisch perspectief dat het Nederlandse beleid in de huidige Europese context meer reliëf had kunnen geven, komt daardoor verbrokken aan de orde. Dat neemt niet weg dat ook deze boekaflevering interessante artikelen bevat.

Hans van Amersfoort, Universiteit van Amsterdam



Tessel Pollmann, *Van Waterstaat tot wederopbouw. Het leven van dr. ir. J.A. Ringers (1885-1965)*, Amsterdam: Boom 2006, ISBN 90 8506 255 1

## Ingenieus ingenieur

De ingrediënten van het maatschappelijk zeer geslaagde leven van Johannes Ringers waren een helder analytisch verstand, een goed werkende sociale antenne, vakkennis, doorzettingsvermogen, toewijding en goede beschermheren. Ringers werd in 1885 als vijfde zoon in een Alkmaars timmermansgezin geboren, ging in Delft studeren en maakte bij Rijkswaterstaat dankzij zijn promotor en vader-

lijke vriend Jacob Kraus snel carrière. Ringers wilde zoals veel jonge ingenieurs nieuwe dingen doen. Zijn kracht was het dat hij ook bij tegenslag doorzette en in staat was buiten de gangbare paden te denken. Dat bleek bij de bouw van de sluis bij Hansweert in het kanaal door Zuid-Beveland, zijn eerste grote project, bij de bouw van de Noordersluis in het Noordzeekanaal in IJmuiden en bij de bouw van de Afsluitdijk. Ringers was niet alleen waterstaatsingenieur. Dat hij buiten zijn directe vak wilde stappen had hij bewezen door zijn dienstverband met de particuliere Nederlands Indische Spoorwegen tijdens de Eerste Wereldoorlog. Ringers was ook een getalenteerd bestuurder, Pollmann noemt hem liever diplomaat. Die kwaliteit demonstreerde hij al bij de uitvoering van projecten. Hij had niet alleen aandacht voor de naleving van gemaakte afspraken, maar verdiepte zich ook in de problemen van de uitvoerende, doorgaans particuliere ondernemers en zocht naar onorthodoxe oplossingen die zowel het belang van Rijkswaterstaat als dat van de bedrijven diende. Zijn benoeming tot directeur-generaal van Rijkswaterstaat in 1930 was het sluitstuk van een ingrijpende reorganisatie die de minister op afstand van de uitvoerende diensten zette en Ringers tot enige adviseur van de bewindspersoon maakte. Bij zijn vertrek in 1935 liet hij een goed werkende organisatie achter. Voor de vijftigjarige Ringers was zijn vertrek ook de afsluiting van zijn ambtelijke loopbaan. Hij keerde terug naar het bedrijfsleven, maar bleef als adviseur achter de schermen werkzaam. Bij de mobilisatie in september 1939 keerde hij terug als adviseur van de minister van Oorlog voor de uitvoering van noodzakelijke verdedigingswerken in de Hollandse Waterlinie en de Peel-Raamstelling. Na de capitulatie in mei 1940 benoemde generaal Winkelmann hem tot regeringscommissaris voor de Wederopbouw. De organisatie van de wederopbouw van Rotterdam was zijn hoofdtaak, het werd zijn lakmoesproef: de mate en vorm van samenwerking met Duitse autoriteiten was de meetlat. Door zijn optreden verwierf hij aanzien bij zowel de bezetter als bij het verzet. Hij belandde in Sachsenhausen. Zijn ministerschap was geen succes, want hij miste

elke affiniteit met het politieke bedrijf. In 1946 trad hij af. Achter de schermen bleef hij actief, zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven.

Pollmann legt in haar vlot geschreven en goed gedocumenteerde biografie de nadruk op Ringers als man van de wederopbouw en de naoorlogse volkshuisvesting. Het is een met veel empathie geschreven studie, waarin vooral zijn rol als bestuurder/diplomaat en adviseur/consultant de aandacht krijgt.

Albert E. Kersten, Universiteit Leiden



Christian Bröer, *Beleid vormt overlast: Hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*, Amsterdam: Aksant 2006, ISBN 979 90 5260 235 6

## Omgekeerde redenering

Door middel van beleid streeft de overheid ernaar maatschappelijke problemen op te lossen. Daartoe analyseert zij de oorzaken van het probleem en brengt zij de gevolgen ervan in kaart. De politiek stelt de doelen vast, gericht op de oplossing van het probleem, waarna ambtenaren zorgen voor de inhoud van de daarbij passende middelen. Als het goed is, is het maatschappelijk probleem na enige tijd opgelost of tenminste verkleind. Dat succes schrijft de overheid dan toe aan het door haar gevoerde beleid. Deze redenering is de essentie van een

gangbare kijk op beleid. Christian Bröer keert in zijn dissertatie die redenering volledig om. De overheid lost met haar beleid geen problemen op, dat beleid is er juist zelf de oorzaak van dat burgers overlast ervaren. Deze omkering – even origineel als prikkelend – lijkt een bestuurskundige vertaling van twee in verwante disciplines onderkende wetmatigheden. Zo geldt in de economie de wet van Say: elk aanbod schept zijn eigen vraag. De sociologie kent de paradox van de *rising expectations*. Hoe meer aan mensen wordt aangeboden, des te minder zij zich tevreden gesteld achten en des te hoger hun eisen.

De centrale these wordt in het boek op systematische wijze onderbouwd, zij het ook in allerlei varianten herhaald. De contrastering van de wijze waarop omwonenden van een luchthaven in Nederland en een in Zwitserland vergelijkbaar vliegtuiglawaai ervaren, leidt tot een onvermoed inzicht: afhankelijk van de inhoud van het ter plaatse geldend beleid, loopt de beleving van een overeenkomstig probleem uiteen. Simpel gesteld, bij wijze van voorbeeld: louter de beschikbaarheid van een klachtenlijn roept burgers op klachten te melden. Beleidsvoerders geven immers met zo'n voorziening het signaal af dat er inderdaad reden tot klagen is. Burgers accepteren hetzelfde niveau aan decibels daarentegen als zo'n voorziening ontbreekt.

De auteur hanteert een benadering waarin discoursanalyse centraal staat. Enkele kanttekeningen passen daarbij. De eerste is de vraag of er iets anders bestaat dan taal. Hoe belangrijk woorden in het publiek domein ook zijn, wat is de relevantie van niet-talige factoren, zoals orga-

nisatieroutines en andere standaard manieren van doen? Ook aan beleid zijn welhaast fysieke kanten te onderscheiden; vergelijk de omgang door functionarissen van een sociale dienst met 'lastige klanten'. Hoe verhoudt taal zich tot andere dimensies van sociale interactie?

Een tweede kanttekening is de relatie theorie-empirie. De auteur leest als het ware de werkelijkheid in termen van de conceptualisering die hij daarover construeert. Het resultaat is een, weliswaar rijke, beschrijving, maar verbanden tussen oorzaken en gevolgen blijven onaangetoond. Daarmee is de argumentatie, hoe systematisch ook opgezet, een discours als zodanig: een naar zichzelf verwijzende 'talige' constructie. Terwijl de relatie tot niet-talige factoren onbepaald blijft, wordt een toets op de empirische houdbaarheid van de beweringen niet gezocht.

De derde kanttekening heeft betrekking op de maatschappelijke betekenis van de in het boek ontwikkelde argumentatie. Als de auteur geen causale verklaring van waargenomen variatie beoogt, komt des te meer nadruk te liggen op de inhoud van zijn boodschap. En die is helder: beleid draagt meer bij aan problemen dan dat erdoor worden opgelost. Kritische distantie is in bestuurskundig onderzoek onmisbaar. Het begrijpen van de werking van het openbaar bestuur krijgt hier echter wel een vérstrekkende invulling. Hoezeer ook onderbouwd, voor zover gepaard gaand met een generaliserende aanspraak is deze boodschap provocatief te noemen.

Peter Hupe, Erasmus Universiteit Rotterdam en Katholieke Universiteit Leuven.

## BOEKSIGNALEMENT

### IJveren voor anderen

Cor Groenewold, Christelijk en sociaal. Biografie van J.R. Slotemaker de Bruïne, Hilversum: Verloren 2007, ISBN 978 90 8704 008 6

Jan Rudolph Slotemaker de Bruïne (1869-1941) werd omstreeks 1900 als jong predikant door de zwakke en kwetsbare positie van arbeiders getroffen. Vanuit zijn

christelijke geloofsovertuiging streefde hij naar verbetering van hun positie en naar harmonieuzer sociale verhoudingen. Door zijn ijveren voor anderen trok hij de aandacht. Via zijn werk van belangenbehartiging en vorming raakt hij bij de vakbeweging betrokken. Aan de Utrechtse universiteit werd hij tot hoogleraar in de sociologie benoemd (1917), in het bijzonder om stu-

denten in de problematiek van de arbeidsverhoudingen te onderwijzen. Op deze wijze droeg hij bij tot de bewustwording van de sociale problematiek en aan de ontwikkeling van arbeiders. Zijn idealen realiseerde hij ook in de politiek, als Kamerlid voor de CHU en als minister van Arbeid (1926-1929) en later van Onderwijs (1933-1939).

# Los in het politieke zadel

**Ministers komen en gaan, tegelijk met de kabinetten waarin ze zitten, maar sommigen moeten voortijdig hun biezen pakken. Dat geeft veelal beroering en roept vragen op. In de serie ‘De laan uit’ is in deze jaargang van *Openbaar bestuur* aandacht besteed aan het gedwongen vertrek van bewindslieden uit de Nederlandse politiek na de Tweede Wereldoorlog. Wat zijn de achtergronden van dit gedwongen vertrek?**

**D**e redenen voor het gedwongen vertrek zijn divers: een hoogoplopende ruzie met een collega-minister, verschil van mening over het kabinetsbeleid, een niet-geaccepteerde leugen om bestwil, een nieuwe baan, of gezondheidsklachten. Welke geschreven en ongeschreven regels en actoren spelen bij het opstappen rond een politiek conflict een rol? Er is een politiek conflict indien er onenigheid is tussen een bewindspersoon en het parlement, de ministerraad, de fractie of de partij, waardoor de positie en het gezag van de bewindspersoon zodanig zijn aangetast of onder druk staan, dat aftreden een reële optie is. Welke afwe-

behiel echter de beslissende macht. De invoering van het *contraseign*, in 1840, maakte het voor de koning onmogelijk besluiten te nemen zonder medewerking van de minister. Vanaf dat jaar werd het langzaam maar zeker gebruikelijker dat ministers in het parlement verantwoording aflegden. Verscheidene bewindslieden traden af, omdat hun voorstellen het in de Kamer niet haalden.<sup>1</sup>

In 1848 kwam op initiatief van de liberaal J.R. Thorbecke een grondwetsherziening tot stand. Hierin werd plaats ingeruimd voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. In artikel 53 kwam te staan: de koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk. Daarmee werd de macht van de koning verder ingeperkt en tegelijkertijd werd het voor de minister onmogelijk zich achter de besluiten van de koning te verschuilen. Het parlement kreeg als gevolg van diezelfde grondwetsherziening ook meer invloed om de besluitvorming te controleren en bij te sturen. Van pion van de koning ontwikkelde het ministersambt zich na de grondwetswijziging van 1848 geleidelijk tot een instituut met een eigen verantwoordelijkheid. Aan deze verantwoordelijkheid werd vorm gegeven door middel van de grondwettelijke plicht tot het verstrekken van inlichtingen aan het parlement, zowel gevraagd (bijvoorbeeld door middel van een interpellatie) als ongevraagd. Het parlement kan immers niet controleren wat een minister doet als hij geen informatie over zijn beleid verschaft.

## De twintigste eeuw

De grondwetswijziging van 1917 voerde grote veranderingen in. Het kiesrecht werd uitgebreid, de schoolstrijd opgelost en het districtenstelsel vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waarbij politieke partijen zich nadrukkelijker moesten profileren. Dit stelsel maakte het noodzakelijk flink te onderhandelen, want alleen zo kon een kabinet met steun van een parlementaire meerderheid worden gevormd. Dit alles had gevolgen voor het ministersambt, dat zich tot een politiek ambt ontwikkelde.

In de negentiende eeuw werden ministers gerekruteerd

## De invoering van het contraseign maakte het voor de koning onmogelijk besluiten te nemen zonder medewerking van de minister

gingen worden gemaakt bij het beslissen over het lot van de onder vuur liggende bewindspersoon, wat zijn de argumenten vóór of tegen het (laten) opstappen van een minister of staatssecretaris? Waarom stapt de ene bewindspersoon op, terwijl de ander blijft zitten?

### De negentiende eeuw

In de grondwet van 1814 stond de minister beschreven in de letterlijke – Latijnse – betekenis van het woord, hij was ‘dienaar’ van de koning en daarmee niet meer dan uitvoerder die de bevelen van de vorst uitvoerde. Koning Willem I (1815-1840) regeerde als een verlicht despoot, hij benoemde ministers en ontsloeg hen ‘naar welgevallen’. Hoewel dat naar hedendaagse begrippen klinkt als willekeur, betekende het in feite een vertrouwensbeginsel, bij ontbreken van vertrouwen zette de koning een minister aan de kant.

Geleidelijk kregen de ministers wat meer invloed op de koning. Zo brachten ze vanaf 1823 niet alleen meer individueel maar ook in gezamenlijke vergaderingen advies aan de koning uit. De vorst

[1] RPT. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Nijmegen, 2002, p. 14.



teerd uit het vakgebied van het departement dat zij gingen leiden. In de twintigste eeuw won de politieke kleur van de minister aan belang met daaraan verbonden zijn politieke ervaring, al bleven er beleidsterreinen (Justitie), waar meer waarde aan deskundigheid werd gehecht dan aan politieke routine. Gebrek aan politieke ervaring bracht sommige ministers ten val. Vooral bij Oorlog en Marine, waar tot 1948 alle ministers direct uit de krijgsmacht kwamen, zaten de bewindslieden los in het zadel.

De overheidsbemoeienis met de samenleving nam in de twintigste eeuw toe, de departementen groeiden navenant. De oplossing om de werkdruk van de minister binnen de perken te houden, was invoering van het ambt van staatssecretaris in 1948. Aanvankelijk had deze een ondergeschikte rol en werd hij vooral als hulpje van de minister gezien. Vanaf de jaren zestig werd de staatssecretaris een belangrijk schakelstuk bij het verkrijgen van evenwicht in het kabinet tussen de coalitiepartijen. Ook al is de staatssecretaris volgens de grondwet ondergeschikt aan de minister, hij moet wel zelfstandig verantwoording aan het parlement afleggen. Indien de Kamer geen vertrouwen meer in hem heeft, zal hij moeten vertrekken, terwijl de verantwoordelijke minister kan blijven zitten. Als zijn functioneren ter discussie wordt gesteld, kan dit ook gevolgen hebben voor de stabiliteit van de coalitie.

Vanaf ongeveer 1965 ontstond wat jurist en politoloog Andeweg een 'partijpolitieke kolonisatie van het ministersambt' noemt.<sup>2</sup> Ervaring in het politieke bedrijf werd steeds belangrijker geacht. Ook het rouleren van ministers nam toe. Ministers die in een voorgaande kabinetsperiode op een beleidsterrein de kneepjes van het politieke ambt onder de knie hadden gekregen, zetten later hun ervaring in op een ander departement. Zo stapte minister Donner van Justitie over naar Sociale Zaken en Werkgelegenheid en verruilde minister Van der Hoeven Onderwijs voor Economische Zaken. Wat langer geleden waagde Jan de Koning na een ministerschap op Landbouw de overstap naar Sociale Zaken.

Omdat bewindspersonen steeds meer inspraak in een bepaald besluit of beleid kregen, keken de kabinetsleden ook steeds meer over de grenzen van hun eigen vakgebied heen en dat vergrootte de kans op competentiestrijd en conflicten. Zo'n competentiecrisis brak uit tussen minister van Financiën Andriessen en minister van Sociale Zaken Albeda. De strijd leidde tot de val van eerstgenoemde. Soms blijft de crisis binnen de perken. De uitlatingen van minister van VROM Jan Pronk over de ge-

beurtenissen in Srebrenica in maart 2002 veroorzaakten veel rumoer, maar leidden niet tot het aftreden van Pronk of van het kabinet.

### Vertrouwensregel

Geheel buiten de grondwet om ontwikkelde zich een andere pijler onder het Nederlandse democratische stelsel, de vertrouwensregel. Deze stelregel is weliswaar niet schriftelijk vastgelegd, maar zeker is dat het sinds 1868 niet meer is voorgekomen dat een minister tegen de uitgesproken mening van het parlement aanblijft. Uitzondering is wellicht de kwestie-Verdonk uit december 2006, al ligt die enigszins gecompliceerd. Als alternatief voor aftreden werd haar takenpakket dusdanig gewijzigd dat ze demissionair minister van een uitgekleeft departement bleef. De portefeuille Vreemdelingenzaken kwam vanaf dat moment aan de minister van Justitie toe.

In de politieke praktijk is de vertrouwensregel omvattender dan de aan de ministeriële verantwoordelijkheid gekoppelde inlichtingenplicht. Een minister kan de Kamer uitstekend op de hoogte stellen van zijn beleid, maar toch kan de Kamer besluiten het vertrouwen in hem op te zeggen.

## De oplossing om de werkdruk van de minister binnen de perken te houden, was invoering van het ambt van staatssecretaris in 1948

Wie het aantal afgetreden bewindslieden vanwege een politiek conflict beziet, moet constateren dat de vertrouwenskwestie vele malen vaker een rol speelde dan de vraag of de omstreden figuur de Kamer juist had geïnformeerd. Bovendien vormt de vertrouwensregel een sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid. Een minister die de Kamer onjuist informeert en hierop wordt betrapt, kan met een motie van wantrouwen te maken krijgen. Ons parlementaire stelsel kent officieel overigens geen gradaties van moties. Het gaat veelal om de interpretatie van een motie en de woordkeuze. In een motie kan beleid worden afgekeurd of wantrouwen tegenover een bewindspersoon worden uitgesproken.

Zo kan het aannemen van een voor de regering onaanvaardbaar amendement reden zijn dat een minister zijn ontslag indient, zoals minister van Marine Jansen in 1897 deed en minister van Oorlog Eland in 1901. Ook het verwerpen van een begro-

[2] R.B. Andeweg, *Tweeërlei ministerraad; besluitvorming in Nederlandse kabinetten*, in R. B. Andeweg (red.), *Ministers en ministerraad*, 's-Gravenhage, 1990, p. 29.





Angelië Sens en Hans IJsselstein Mulder, Politieke baasjes. Politieke tekeningen van Peter van Straaten, Vlaardingen, 2002.

ting kan een reden zijn het bijltje erbij neer te gooien. Dat deed minister van Oorlog Staal nadat de Eerste Kamer in 1907 zijn begroting had verworpen.

#### Blijf zitten waar je zit

In Nederland lijkt er een tweeslachtige cultuur te bestaan als het gaat om het al of niet opstappen van bewindspersonen. Waar in Europese landen als Groot-Brittannië ministerswissels zonder al te grote problemen worden doorgevoerd, staat men in de Nederlandse democratie dikwijls in dubio. Vaak wordt er lang gewacht voordat het finale oordeel (vertrekken) wordt geveld. Hoe komt dat? Het Nederlandse democratiemodel is een consensusmodel en daarmee onderscheidt het zich van het in het Verenigd Koninkrijk gehanteerde meerderheidsmodel. De formatie van een kabinet is dikwijls een langdurig en ingewikkeld proces. Belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen en belangrijke programmapunten van de ene partij worden uitgeruild tegen speerpunten van de

andere. Deze cultuur van schikken en plooiën leidt vanzelf tot het gezegde 'samen uit, samen thuis'. Een zwaar bevochten coalitieregering blaast men liever niet zo maar op.

Een ander argument waarom het in Nederland vaak lang duurt voordat een bewindspersoon daadwerkelijk opstapt, is de angst voor stemmenverlies. Hier geldt de regel 'wie breekt, betaalt'. Kiezers houden niet van onrust, ze willen het liefst dat hun partijen het land in rust leiden. Gerommel of interne ruzies waardeert de kiezer niet en bij verkiezingen wordt een dergelijke partij vaak hard afgestraft. Om die reden kiezen partijen er soms voor een minister of staatssecretaris die in het kabinet niet optimaal functioneert of in de Kamer onder vuur ligt, toch te laten zitten. Anderzijds kan dit ook zorgen voor negatieve beeldvorming van een partij, zoals het geval was bij minister van Economische Zaken Van Aardenne in december 1984, toen de Tweede Kamer over de uitkomsten van de RSV-enquête debatteerde. De onderzoekscommissie was scherp in haar oordeel over het handelen van de politiek verantwoordelijken. De minister had de Kamer over de verliezen van het concern ernstig misleid. De Kamer verbond geen politieke consequenties aan zijn falen, maar vond dat zijn politieke draagvlak was geschaad en beschouwde hem als 'aangeschoten wild'. Geen prettige benaming voor een minister die nog drie jaar moest dienen.

Gevoelige kwesties kunnen nopen tot het behouden van een bewindspersoon, bijvoorbeeld wanneer een minister van Defensie onder vuur komt te liggen, maar er tegelijkertijd een belangrijke militaire missie in het buitenland gaande is. De missie kan door een ministerswissel in gevaar komen. Daarnaast kan een ministerswissel ongewenst zijn wanneer het kabinet in belangrijke onderhandelingen met andere (Europese) landen zit. Een zorgvuldig opgebouwde vertrouwensband tussen verschillende ambtsgegoten kan beschadiging oplopen indien er een andere politicus aantreedt. Soms kost het een partij moeite een geschikte kandidaat voor een kabinetspost te vinden. Als de uiteindelijke bewindspersoon minder capabel is dan verwacht, kan de neiging overheersen hem toch maar te handhaven. Zo begon minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid Van Rooy zijn ministersloopbaan met een valse start. Bij de formatie van het kabinet-De Quay (1959-1963) was hij niet de eerste keuze voor de post. Verschillende kandidaat-ministers passeerden de revue, maar werden controversieel bevonden of weigerden.

### Opstappen

Aan de ene kant heerst er in Nederland een cultuur waarbij er lang gewacht wordt voordat een bewindspersoon al of niet gedwongen opstapt. Aan de andere kant zijn er ook argumenten te noemen waarom het wel goed is dat een bewindspersoon na een politiek conflict snel het veld ruimt. Door iemand weg te sturen kan de Kamer of één van de regeringspartijen tevreden worden gesteld. Tegelijkertijd is het laten vertrekken van een bewindspersoon als het ware een veiligheidsklep om erger, een kabinetscrisis, te voorkomen en kan er rust worden gebracht in de Trêveszaal, het parlement of in het land.

Het aftreden van een bewindspersoon kan voor een gevoel van voldoening zorgen bij burgers die iemand verantwoordelijk willen stellen. Door gebruik te maken van dit zondebokmechanisme of afrekencultuur kan collectieve woede en verdriet worden gekanaliseerd. De ministers die ten tijde van de Bijlmerramp politieke verantwoordelijkheid droegen, hebben ondervonden hoe politiek op zo'n moment persoonlijk kan worden.

Door af te treden kan de aandacht worden afgewend van een bepaalde minister. Dat leek ook het geval te zijn bij het aftreden van de minister van Defensie Van Eekelen en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van der Linden. Beiden vertrokken in september 1988 na de paspoortaffaire. De verantwoordelijkheid voor die affaire lag voor een belangrijk deel bij de minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek. Maar hij moest behouden blijven en de staatssecretaris werd dus als het ware geofferd omdat de VVD vond dat de schuld ook bij het CDA lag. Een andere mogelijkheid is dat door het gelijktijdig aftreden van ministers van verschillende partijen gezichtsverlies en leed kunnen worden gedeeld. In mei 1994 trad zowel minister Hirsch Ballin als (niet veel later) minister van Binnenlandse Zaken Ed van Thijn af. Hier hing kennelijk het principe 'gedeelde smart, is halve smart' op.

Ook kan een bewindspersoon zichzelf niet meer in staat achten om verantwoordelijkheid te dragen. Een bepaald conflict kan dan worden aangegrepen als alibi om te kunnen vertrekken. Minister van Economische Zaken De Block trad in januari 1970 af wegens een conflict in de ministerraad over het ongemoed laten van de metaal-CAO. Dat was de officiële lezing. Achter de schermen was duidelijk dat de minister al sinds zijn aantreden onder een zware verantwoordelijkheid gebukt ging.

### Onbezonnen uitspraken

In juni 2004 maakte staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Nijs van haar

hart geen moordkuil. Ze vertelde in een interview met *Nieuwe Revu* openlijk over haar slechte relatie met de minister op het departement, Van der Hoeven. Nijs beschuldigde haar minister ervan informatie achter te houden en ze vond dat ze zich telkens opnieuw moest bewijzen ('Maria, ik deug').<sup>3</sup> Daarnaast was Nijs van mening dat er een einde moest komen aan de politieke rol van het koningshuis. Dat was in strijd met het regeringsbeleid.

## Geen handelingsvoorschriften, geen rolmodellen, niets helpt in het politieke spel om de macht

Van der Hoeven was woedend. Nijs moest boete doen en maakte in het openbaar haar excuses en de kou leek uit de lucht te zijn.

Parlementariërs laakten tijdens een spoeddebat op 8 juni 2004 het 'publieke uithuilen' van Nijs. Ze werd vergeleken met een 'sputterende, stampvoetende puber die wil dat haar ouders haar serieus nemen'.<sup>4</sup> De politici vroegen zich af of er, de gemaakte excuses daargelaten, nog onderling vertrouwen tussen de twee bewindslieden was. Nijs moest alle zeilen bijzetten, het interview had volgens haar juist een einde aan de geruchten over de slechte werkrelatie moeten maken. Minister Van der Hoeven zei in hetzelfde debat dat zij 'boos' over de uitspraken was. Alles overwegende had ze niettemin besloten dat er in het belang van de continuïteit op het departement en met het oog op het regeerakkoord voldoende vertrouwen was om



Annette Nijs en Maria van der Hoeven

[3] *NRC Handelsblad*, 8 juni 2004.

[4] *HTK* 2003-2004, p. 5251.

door te gaan. GroenLinks-fractievoorzitter Femke Halsema diende evenwel een motie van treurnis in, een motie van wantrouwen vond ze te ver gaan. LPF, PvdA, SP, CU en SGP steunden de motie, waarin de uitspraken van Nijs over haar werkrelatie met de minister als 'onprofessioneel en onverantwoordelijk' werden gekwalificeerd. Voor de Kamer kon ze blijven zitten.

De Kamer mocht dan over haar hart hebben gestreken, de fractieleider van de VVD, Josias van Aartsen, was niet zo coulant. Na lezing van de commentaren in de kranten en na het zien van het debat op video, vond hij dat Nijs te zeer beschadigd was om haar te kunnen handhaven. Haar zwakke verdediging had daarbij de doorslag gegeven. Zo werd Nijs alsnog gedwongen haar ontslag in te dienen.

## 'Een persoonlijke opmerking kan eigenlijk niet, want een minister spreekt altijd als minister'

Geheel anders ging het bij een minister die ook ferme uitspraken in de media deed. Demissionair minister Hilbrand Nawijn van Integratie en Vreemdelingenbeleid hield in november 2002 in de *Nieuwe Revu* een pleidooi voor de herinvoering van de doodstraf in Nederland voor mensen die anderen 'bewust van het leven [beroven], zonder enige reden'.<sup>5</sup> Vooral de coalitie stond op haar achterste benen, omdat deze uitlating in strijd met de Grondwet was. Daarnaast had de minister nog een andere fout begaan door zich uit te laten over een zaak die nog onder de rechter was. Zo noemde de LPF'er in het interview mogelijke kandidaten voor de doodstraf, waaronder de verdach-

te van de moord op Pim Fortuyn.

Het kabinet en de Kamer waren in rep en roer en Nawijn werd gesommeerd naar het Binnenhof te komen. De avond voor het debat ontkende hij echter zijn uitlating. Een dag later, op 19 november, liet hij in een persverklaring onder druk van premier Balkenende en minister van Justitie Donner weten zijn uitspraken te betreuren. Hij had slechts een bijdrage aan de discussie over de hoogte van straffen willen leveren. De Kamer buitelde over hem heen, alleen zijn eigen partij oordeelde gematigd. Volgens partijgenoot Eerdmans had Nawijn de uitspraken op persoonlijke titel gedaan.<sup>6</sup>

Balkenende wond er geen doekjes om, de uitspraken hadden niets met het kabinetsbeleid te maken en moesten worden gezien in het licht van de ophanden zijnde verkiezingen. Maar de premier praatte het gebeurde niet goed: 'Een persoonlijke opmerking kan eigenlijk niet, want een minister spreekt altijd als minister.'<sup>7</sup> Hij maakte er geen geheim van dat zijn vertrouwen in de minister een deuk had opgelopen, maar de vertrouwensbasis was niet geheel weggefallen. Nawijn probeerde zich te redden door te zeggen dat hij de uitspraken als 'de mens Nawijn' had gedaan. Een motie van wantrouwen werd ondanks de kritiek van de Kamer niet ingediend omdat Nawijn zijn excuses had betuigd. Bovendien wilden de partijen voorkomen dat de minister electorale munt uit de affaire zou slaan door zich in de verkiezingscampagne te profileren als monddood gemaakte martelaar.

### Tot slot

Waarom mocht Nawijn blijven zitten en Nijs niet? De VVD vond haar eigen staatssecretaris zo zwak dat het beter was haar te offeren om de verziekte sfeer op het ministerie van Onderwijs niet verder onder druk te zetten. Een kabinetscrisis moest worden voorkomen, de fractieleider speelde de rol van beul. Ook Nawijn werd in het spoeddebat hard aangepakt, zijn politieke leven bungelde aan een zijden draadje. Het kabinet-Balkenende I had in zijn bestaan al vier bewindslieden verloren, waaronder drie van de LPF (Bijlhout, Bomhoff en Heinsbroek). Het kabinet was al demissionair, het einde was in zicht. Nawijn werd alom als zwak beschouwd, maar besloten werd hem niet weg te sturen. Er is uit al deze affaires geen duidelijke boodschap te destilleren hoe met dit soort politieke conflicten moet worden omgegaan. Geen handelingsvoorwaarden, geen rolmodellen, niets helpt in het politieke spel om de macht.



Hilbrand Nawijn

[5] *Het Financieele Dagblad*, 19 november 2002.

[6] *HTK* 2002-2003, p. 1461.

[7] *Ibidem*, p. 1463-1464.

# Register 2007

	nr.	pag.		nr.	pag.
Aarts, dr. N., zie <i>Jong, de</i>			Engels, prof. mr. J.W.M., <i>Versterking decentraal bestuur</i>	2	9
Aarts, prof. dr. C.W.A.M. & dr. H. van der Kolk, <i>Peilers zonder pijlers</i>	2	2	<i>Conventie, Burgerforum en staatscommissie</i>	6/7	2
Ankersmit, prof. dr. F.R., <i>Tegendraads pleidooi</i>	10	2	<i>Democratische en sociale rechtsstaat</i>	9	2
Arpad, drs. D.D. & drs. T.M.D. Dabwe, <i>Het middenbestuur in discussie</i>	6/7	23	Eshuis, dr. ir. J., <i>Vertrouw niet alleen op vertrouwen</i>	6/7	38
Baaijens, dr. C., drs. I. Spuesens, drs. M.C. Beens, mr. A.S. Dhoen & M. van Duuren MA, <i>Gemeenten en het regisseren van betere tijden</i>	12	28	Fraanje, drs. M.J., zie <i>Brunschot</i>		
Beens, drs. M.C., zie <i>Baaijens</i>			Fritschy, prof. dr. W., <i>Nieuwe fase in de Marokkaans-Nederlandse betrekkingen?</i>	2	24
Bemmel, drs. P.C. van & drs. E.P. Hoorweg MCM & drs. E.J. Spoelman, <i>Horizontale verantwoording</i>	3	2	Gerritsen, drs. E., zie <i>Groot, de</i>		
Boerma, drs. N. & drs. G.D. Johanns, <i>Overheid uit de klem</i>	6/7	18	Groenendijk, dr. J.G., <i>Doelgerichte landbouworganisaties</i>	8	16
Bos, drs. A.S. & drs. C.J.M. Brand, <i>(De laan uit)</i>			Groot, drs. C. de, zie <i>Verwest</i>		
<i>'Mijn aanwezigheid is schadelijk voor het regeringsbeleid'</i>	1	22	Groot, drs. M. de & drs. E. Gerritsen, <i>Voortijdig schoolverlaten: de Amsterdamse aanpak</i>	11	31
<i>Kranenburg en de helmenaffaire</i>	2	21	Gunther Moor, drs. L., <i>Veiligheid als bestuurlijke opdracht</i>	8	34
<i>Tot mislukken gedoemd</i>	3	13	Haak, mr. M.F.J., <i>Geschillen regelen buiten de rechter om</i>	6/7	9
<i>Blikshade met fatale gevolgen</i>	4	29	Hart, mr. C. de, <i>De representatieve parlementaire democratie</i>	5	33
<i>'Ik knap de vuile was op van anderen'</i>	5	26	Herweijer, prof. dr. M., <i>Dualisering zet statenleden op verkeerde been</i>	12	2
<i>Een pacifist op Defensie</i>	6/7	35	Heuvel, prof. dr. J.H.J. van den, <i>Politieke benoemingen (Column)</i>	1	27
<i>Achterna gezeten door het 'paspoort monster'</i>	8	31	<i>Honderd jaar ministers-presidenten</i>	11	12
<i>Een ministerschap met een onvoorzien groot afbreukrisico</i>	9	24	Hillenaar, mr. W.A.G. & dr. ir. E.L. Mantz-Thijssen, <i>Prioriteiten uit het collegeprogramma Rotterdam</i>	5	17
<i>Ruziënd ten onder</i>	10	36	Hondius, dr. D.G., <i>Herinneringen aan de jodenvervolgung</i>	5	7
<i>De niet-verzilverde kroonjuwelen van D66</i>	11	23	Hoorweg MCM, drs. E.P., zie <i>Bemmel, van</i>		
<i>Los in het politieke zadel</i>	12	34	Janmaat, dr. J.G., <i>Culturele diversiteit en sociale cohesie</i>	9	6
Bragt, drs. R. van, <i>Monumentale wederopbouwkunst verdient bescherming</i>	1	23	Janssen, drs. E.M., <i>Groeiscenario intergemeentelijke samenwerking</i>	8	2
Brand, drs. C.J.M., zie <i>Bos</i>			Johanns, drs. G.D., zie <i>Boerma</i>		
Bruggen, dr. J.J.G. van der, <i>Verantwoordelijkheid en infrastructurele voorzieningen</i>	9	33	Jong, drs. S.M. de & ir. S.M. Drillenburger & dr. N. Aarts, <i>Bepaalt de rechter hoe Nederland er uit komt te zien?</i>	3	24
Bruning, prof. mr. drs. M.R., <i>Zorg om de jeugdzorg: wat moet beter?</i>	1	28	Kersten, prof. dr. A. E., <i>Sicco Mansholt, een heldenleven</i>	2	22
Brunschot, drs. A.G.M. & drs. M.J. Fraanje, <i>Hervormingsproces Deense decentrale overheid</i>	4	7	Keuskamp, drs. E., zie <i>Veldhuijzen</i>		
Buur, drs. J.R.A., drs. B. Pluut, drs. M.J. Meesters & drs. B.F. Steur, <i>Het functioneren van gemeenten</i>	9	25	Kistenkas, mr. dr. F.H., <i>Regionalisering ruimtelijke ordening</i>	12	12
Castenmiller, dr. P., <i>Willem Drees als wethouder</i>	3	32	Klaveren, ir. Ph. J. van, drs. E. Maas, ir. I.F. Oskam, ir. O. Schippers & M.C.R. Thijs, <i>Zonder interactie geen duurzaam resultaat</i>	1	8
<i>Bestuurskracht of krachtige bestuurders</i>	11	24	Kok, drs. P., <i>Overheid en vrijheid van meningsuiting</i>	1	19
Dabwe, drs. T.M.D., zie <i>Arpad</i>			Kolk, dr. H. van der, zie <i>Aarts</i>		
Dam, dr. F. van, zie <i>Verwest</i>			Kooten, drs. T.J.T. van, <i>De stand van e-government</i>	2	37
Deth, prof. dr. J. van <i>(Column)</i>	2	7	Kruijer, mr. ir. H.S.M., <i>De wet als maatschappelijk contract</i>	10	15
<i>Schuld en boete?</i>	4	12	Langeveld, dr. H.J., <i>Eerherstel voor de NSB?</i>	9	11
<i>Rijnlands kapitalisme</i>	6/7	8	Lier, dr. R.P.L.M. van, <i>Strategisch gedrag bij reorganisaties</i>	10	24
<i>Goed betaald is het halve werk</i>	9	5	Maas, drs. E., zie <i>Klaveren, van</i>		
<i>Privatiseren zonder kop</i>	11	8	Mantz-Thijssen, dr. ir. E.L., zie <i>Hillenaar</i>		
Deurvorst, drs. P.A., <i>Herverkaveling van de overheid</i>	10	19	Meesters, drs. N.J., zie <i>Buur</i>		
Dhoen, mr. A.S., zie <i>Baaijens</i>			Meeteren, dr. A.P.B. van, <i>Naar een laagdrempelige rechtspraak</i>	3	14
Dijk, dr. H. van, <i>Starters op de woningmarkt</i>	5	11	Meijer, dr. A.J., <i>E-mail in ambtelijke organisaties</i>	8	6
Dölle, prof. mr. A., <i>Ministeriële verantwoordelijkheid en staatsrecht</i>	2	30	Mettes, drs. H.E.M., <i>Actieve openbaarheid van databanken</i>	8	11
Drentje, dr. J., <i>Het CDA-huis van Thorbecke</i>	12	8	Middel, drs. L.P., <i>Praathuis Nederland</i>	4	13
Drillenburger, ir. S.M., zie <i>Jong, de</i>			Mommers, dr. L., <i>Virtuele dwangbuis van de overheid</i>	1	34
Dussen, prof. dr. W.J. van der, <i>De Armeense kwestie</i>	1	2	Oosten de Boer, mr. P.F. van, <i>Hoofdkwartier van Alva's zoon</i>	1	13
Duuren MA, M. van, zie <i>Baaijens</i>			<i>(Een brok historie)</i> <i>Aandenken aan het Heilige Roomse Rijk</i>	2	15
Engelfriet, R., zie <i>Regt, de</i>			<i>'... een seer grote en generale beroerte'</i>	3	9
			<i>Jacoba's troostprijs</i>	4	24
			<i>Tegen de Belgische vijand!</i>	5	16
			<i>Met de grond gelijk</i>	6/7	22



	nr.	pag.		nr.	pag.
Oosten de Boer, mr. P.F. van	8	25	<i>De bewogen historie van de ministeriële verantwoordelijkheid</i>		12
Recente ruïne	9	17			
Een halve ruïne	10	23	Verwest, drs. F., dr. F. van Dam & drs. C. de Groot, Krimp bestrijden of begeleiden?	4	25
Brakel gebrandschat	11	15	Vries, mr. J. de, <i>Een theorie van de gemeente</i>	3	18
Het vraagstuk van De Toekomst	12	31	Wecke, drs. L., <i>Vragen voor parlementaire enquête Irak</i>	12	24
Oostendorp, drs. J.W.H., <i>Verantwoorde strategieverbinding</i>	4	20	Wolthuis, dr. A.J., <i>Criteria voor een goed debat</i>	3	10
Oostindie, prof. dr. G.J. & dr. P.K. Sutton, <i>De ontmanteling van de Antillen</i>	4	2	Zondergeld, mevr. A.J., <i>Een kwestie van goed bestuur</i>	10	5
Oskam, ir. I.F., zie <i>Klaveren</i> , van			Zwaan, dr. A.C.L., <i>Armeense genocide en Turkse toetreding</i>	2	16
Otto, drs. M.J., <i>Gemeentelijke herindeling en de burger</i>	10	11			
Pluut, drs. B., zie <i>Buur</i>					
Postma, drs. J.K.T., <i>De minister van Financiën historisch gezien</i>	4	15			
Putten, dr. F.P. van der, <i>NMa en maatschappelijk verantwoord ondernemen</i>	5	22			
Raat, dr. C., <i>Macht, mensen en machines</i>	11	9			
Regt, dr. H.C.D.G. de & R. Engelfriet, <i>Meer wetenschap in de politiek</i>	11	16			
Reynaert, prof. dr. H. & prof. dr. C. Devos, <i>(Column)</i>					
<i>Toverkunst op het Binnenhof</i>	1	7			
<i>Hollandse pret met het Belgische wegeenvignet</i>	3	6			
<i>Steekvlampolitiek</i>	5	6			
<i>Salonremise</i>	8	10			
<i>Le jour de gloire est arrivé</i>	10	18			
<i>'t Westvlams Gemiengeld Vintekoor</i>	12	11			
Rietman, drs. J., <i>Actieve regionale pers en dualisme</i>	6/7	15			
Rood, prof. dr. J.Q.Th., <i>Heeft de Benelux zichzelf overleefd?</i>	11	19			
Rooduijn, BSc, M., <i>Nieuw referendum slecht idee</i>	9	18			
Schaik, prof. dr. F.D.J. van, <i>Gemeenten en provincies en de rechtmatigheidsverklaring</i>	3	7			
Schippers, ir. O., zie <i>Klaveren</i> , van					
Schoten RA, dr. E.M.A. van, <i>Verantwoording in het openbaar bestuur</i>	8	21			
Schulz, J.M., M.J.W. van Twist & H.G. Geveke, <i>Besturen in commissie</i>	10	33			
Schutgens, mr. R.J.B., <i>Volksvertegenwoordiger en partij-afdracht</i>	11	2			
Sillen, mr. drs. J.J.J., <i>De positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel</i>	1	14			
Soeterbroek, drs. F., <i>De vloeibare regio</i>	12	18			
Sonneveld, dr. ir. B.G.J.S. & bc. F. P. Sturuss, <i>De Zeewolder leefbaarheidsmonitor</i>	4	34			
Spoelman, drs. E.J., zie <i>Bemmel</i> , van					
Spuesens, drs. I., zie <i>Baaijens</i>					
Steunebrink, dr. G.A.J., <i>Minderheden in Turkije als Europees probleem</i>	8	26			
Steur, drs. B.F., zie <i>Buur</i>					
Stipdonk, drs. V.P. van, <i>Lokale rekenkamer kan zo veel beter</i>	9	21			
Sutton, dr. P.K., zie <i>Oostindie</i>					
Tchernoff, mr.A., <i>Europa Utopia?</i>	5	27			
Thijs, M.C.R., zie <i>Van Klaveren</i>					
Tromp, prof. B., <i>Componist van de Revolutie</i>	1	18			
<i>(Politiek in klank)</i>					
<i>Ondanks Auber de Belgische Opstand</i>	2	29			
<i>De tragiek van het dubbele gelijk</i>	3	23			
<i>Anti-nazisme of anti-communisme?</i>	4	33			
<i>Oriëntalisme en Aida</i>	5	32			
<i>De sterilisering van Mozarts politiek</i>	6/7	29			
Veldhuijzen, drs. G. & drs. E. Keuskamp, <i>Dualisering van regionale samenwerking</i>	5	2			
Veldhuis, P.G.J.M., <i>Gunstig perspectief voor Betuweroute</i>	6/7	30			